

Nature, Richesse et Pouvoir

**Les meilleures
pratiques
émergentes pour
la revitalisation
de l'Afrique rurale**

Tout comme le devenir des ressources naturelles africaines est indissociable du contexte plus large des défis économiques et du développement, l'avenir de l'Afrique dans ces deux domaines est indissociable de la gestion de ses ressources naturelles. Sur la base d'enseignements tirés de plus de vingt années de développement s'appuyant sur les ressources naturelles dans des régions rurales de l'Afrique, ce document présente des principes et des démarches d'action susceptibles de guider les investissements dans ces régions.



in
collaboration
with



Remerciements et invitation à apporter des commentaires

Ce document de travail a été préparé par l'Équipe environnement et ressources naturelles au Service du développement durable du Bureau Afrique de l'USAID (AFR/SD) dans le cadre de son programme en cours visant à faire la synthèse des leçons apprises et à diffuser cette information.

Le concept du projet a été étudié avec des collègues africains lors d'une réunion qui a eu lieu au Cap, en Afrique du Sud, en février 2002 (Groupe de contact FRAME—voir www.frameweb.org). Il a été décidé d'entreprendre l'élaboration de deux produits : une présentation des éléments du cadre Nature, Richesse et Pouvoir (NRP) sous la forme d'un document de base, et un travail plus approfondi et plus négocié s'appuyant sur des études de cas et des documents. Depuis la réunion du Cap, de nombreux spécialistes ont aidé à faire avancer ce processus, une démarche qui a été conjointe et itérative. Sous la direction générale de Jon Anderson, les principaux participants à cette initiative ont été Asif Shaikh et Chris Barrett (économie), Peter Veit et Jesse Ribot (gouvernance), ainsi que Bob Winterbottom, Mike McGahuey et Roy Hagen (ressources naturelles). Bruce Campbell, Kadi Warner, Marilyn Hoskins, Pam Cubberly, Alex Serrano et George Taylor ont largement contribué à ce travail.

Un comité de pilotage a passé en revue les versions successives du document et fourni des suggestions et des conseils précieux pour cette initiative dans son ensemble. Une dizaine de spécialistes extérieurs d'un peu partout dans le monde ont stimulé notre réflexion par leurs commentaires et ont considérablement renforcé le texte préliminaire. À tous ceux qui ont contribué jusqu'à présent au projet, nous adressons nos remerciements.

NRP se veut être une déclaration d'ouverture à un dialogue sur l'Afrique rurale, un dialogue qui se déroulera sur plusieurs années avec des partenaires africains et d'autres personnes qui s'intéressent à ce sujet. Vos commentaires à propos de ce document seront chaleureusement accueillis. Vous pouvez les envoyer à l'adresse indiquée ci-dessous.

Le présent document en version française peut également être obtenu auprès de :

Jon Anderson

Natural Resource Policy Advisor
USAID/AFR/SD

1325 G Street, NW, Suite 400
Washington, DC 20005

États-Unis

Email : janderson@afr-sd.org

La préparation de ce document a bénéficié du soutien de l'International Resources Group (IRG) dans le cadre du Contrat de quantité indéterminée pour la politique environnementale et le renforcement institutionnel (EPIQ) (Contrat n° PCE-I-00-96-00002-00). Washington, DC, octobre 2002.

Ce document est un rapport de travail préliminaire et il ne reflète pas nécessairement les positions officielles des organisations qui ont participé à sa préparation.

Nature, Richesse et Pouvoir en Afrique

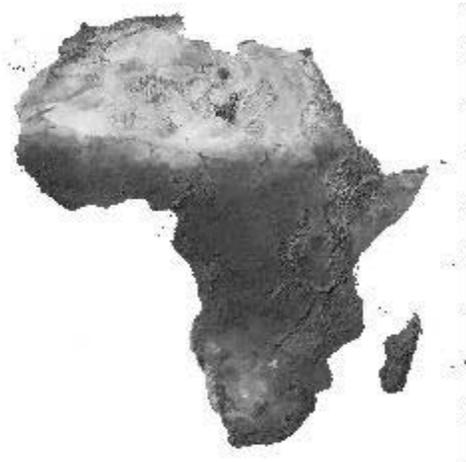


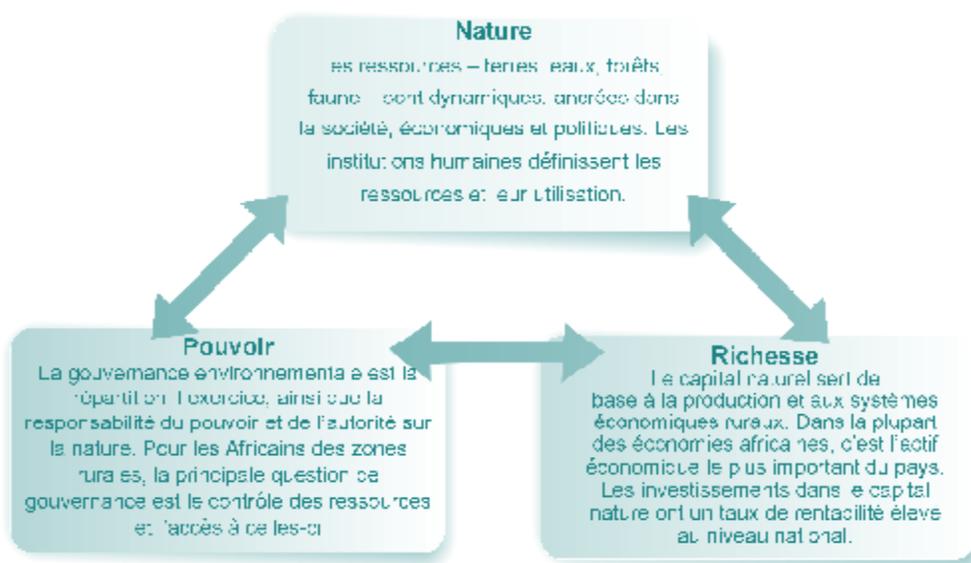
Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Ouverture du débat | 5 |
| Principes devant guider les investissements de GRN en Afrique | 6 |
| Ressources | 8 |
| Nature, richesse et pouvoir en Namibie | 15 |
| Économie | 17 |
| Nature, richesse et pouvoir à Madagascar | 26 |
| Gouvernance | 28 |
| Nature, richesse et pouvoir au Mali | 36 |
| Un regard vers l'avenir | 38 |

Les ressources naturelles sont une source majeure de richesse et de pouvoir en Afrique. Elles sont également essentielles au développement rural et à la bonne gouvernance. Les ressources naturelles—terres, minéraux, forêts, faune et eau—sont cruciales pour l'existence de 70 pour cent de la population et elles dominent certaines économies africaines. Le continent est riche en ressources naturelles mais ses secteurs de l'industrie et des services en sont à leurs débuts. Dans une certaine mesure, les ressources naturelles de l'Afrique sont considérablement sous-utilisées et, dans de nombreux cas, leur plein potentiel n'est pas connu et encore moins mis à profit. Les ressources naturelles continueront d'être l'élément moteur des économies africaines pendant encore des décennies. L'accès à ces ressources et leur contrôle est la principale question qui se pose en matière de gouvernance, en particulier pour les populations rurales et c'est l'aspect très terre-à-terre sur lequel la démocratie devra faire ses preuves. La gestion des ressources naturelles (GRN) est déterminante pour la bonne gouvernance et l'affranchissement progressif des populations rurales.

Malgré ces potentialités, de nombreux Africains des régions rurales continuent de s'enliser dans la pauvreté, les ressources sont mal gérées et les populations

Nature, Richesse et Pouvoir—Définitions et liens



rurales, pour la plupart, vivent dans l'exclusion. Ces trois problèmes sont intimement liés.

Le présent document—*Nature, Richesse et Pouvoir* (NRP)—porte sur le développement rural en Afrique. C'est un énoncé préliminaire qui récapitule les leçons tirées de 20 années de développement s'appuyant sur les ressources naturelles dans les régions rurales de l'Afrique. Il y a vingt ans, les programmes de gestion des ressources naturelles ont adopté une approche essentiellement technique pour faire progresser le développement rural et pour réagir aux crises environnementales perçues. Les limites de cette approche ont été mises en évidence ultérieurement par l'échec de projets qui ne parvenaient pas à atteindre leurs objectifs et qui n'étaient pas viables. Cette situation a conduit à l'élaboration d'approches plus réalistes du point de vue économique. Celles-ci ont donné de meilleurs résultats mais il y avait toujours des iniquités et des inefficacités. Plus récemment, il est devenu clair que les aspects de gouvernance du développement rural étaient également essentiels.

La prise en compte des dimensions ressources, économie et gouvernance de la gestion des ressources naturelles est une condition *sine qua non* de réussite. La gestion des ressources naturelles s'appuie sur l'interaction des caractéristiques des ressources, des politiques, des institutions, des compétences et des signaux économiques. L'expérience démontre que les programmes qui intègrent la **nature** (la gestion environnementale), la **richesse** (les aspects économiques) et le **pouvoir** (la bonne gouvernance) donnent des résultats prometteurs. Aujourd'hui, plusieurs cas et stratégies prouvés mettent en évidence des situations où la gestion des ressources naturelle *simultanément* :

- Conduit à une productivité accrue de la base de ressources et à la préservation de la biodiversité
- Apporté une croissance économique marquée qui a été bénéfique aux communautés locales et aux comptes nationaux
- Contribué à faire des communautés rurales non plus des sujets mais des citoyens, débouchant ainsi sur une société plus démocratique, plus décentralisée et plus vibrante.

L'avènement d'une renaissance africaine dépendra des choix et des actions des Africains. Les politiques et les décisions requises sont à leur portée de main.

Cette expérience a donné naissance à une série de **principes**—résumés ci-dessous et présentés dans cette plaquette comme des **démarches d'action**—qui peuvent servir de *guide* pour les investissements en Afrique rurale. Les trois études de cas présentées—Namibie, Madagascar et Mali—illustrent l'efficacité de l'intégration de ces trois dimensions et les divers principes et actions recommandés pour chaque dimension. L'avènement d'une renaissance africaine dépendra des choix et des actions des Africains. Les politiques et les décisions requises sont à leur portée de main. NRP n'est qu'un énoncé liminaire pour un dialogue sur l'Afrique rurale qui se déroulera au cours des prochaines années avec les partenaires africains dans le cadre du

Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le but recherché est de susciter un débat et de dégager une vision intégrée du développement rural et des « meilleurs paris » que peuvent faire les décideurs et les gouvernants. Nature, Richesse et Pouvoir constitue un cadre souple pour examiner la relation entre : (a) la gestion saine des ressources naturelles ; (b) la croissance économique et l'atténuation de la pauvreté ; et (c) l'habilitation et l'affranchissement. Savoir ce qui a marché dans le *passé*, n'est toutefois qu'une première étape. Pour avoir un impact significatif, le dialogue devra rechercher les moyens de rendre les programmes et les investissements *futurs* en Afrique plus efficaces et plus efficients.

Ouverture du débat



*La reconnaissance
des dimensions
naturelles,
économiques et de
gouvernance des
ressources est
essentielle à
l'établissement de
systèmes de gestion
appropriés.*

Dans le cadre de ce document, la discussion sur les principes et les démarches d'action doit commencer par un réexamen de la nature des ressources et des éléments moteurs de la durabilité :

Que faut-il entendre par ressources naturelles ?

Les ressources ne sont pas des entités biophysiques statiques. Elles sont dynamiques, ancrées dans la société et elles sont politiques. Les institutions humaines (au sens large, qui inclut les systèmes économiques et de gestion, les réseaux sociaux, etc.) définissent les ressources et leur utilisation. Les ressources biophysiques sont des produits de base politiques ainsi qu'économiques. La reconnaissance des dimensions naturelles, économiques et de gouvernance des ressources est essentielle à l'établissement de systèmes de gestion appropriés.

Remise en question des éléments moteurs de la gestion durable des ressources

L'expérience de terrain a montré qu'un certain nombre d'**éléments moteurs supposés** du développement durable des ressources doivent être remis en question et affinés :

- L'idée perçue d'un **effondrement** et d'une **crise** dans le domaine environnemental a souvent motivé des

investissements environnementaux en Afrique. Bien que dans certaines régions la dégradation soit un réel et sérieux problème, la gestion de la crise environnementale a généralement occulté le bien-fondé, du point de vue économique et de la gouvernance des investissements dans ce secteur.

- On part souvent de l'hypothèse que la **dégradation déchaînée de l'environnement** est un phénomène général en Afrique. Toutefois, les exemples de cas de remise en état de l'environnement sont de plus en plus nombreux. Certaines estimations de la dégradation étaient exagérées et elles reposent sur une interprétation simpliste de la dynamique à la fois écologique et sociale. Par exemple, de grands projets de lutte contre l'érosion ont été conçus et mis en œuvre dans certains pays africains, même lorsque l'érosion n'apparaissait pas comme étant un sérieux problème.
- **L'urbanisation** est souvent considérée comme un élément moteur positif et un signe de développement en Afrique. Sur ce continent toutefois, l'urbanisation s'est souvent accompagnée de centres de consommation, de bureaucratie et de contrôle politico-économique plutôt que de centres de production, d'administration et de représentation politique. Les perspectives pour une transformation agricole

réussie et pour des performances macroéconomiques viables dépendent de la création d'une dynamique plus positive entre les villes et le milieu rural.

- **La croissance démographique** est souvent vue comme un élément moteur de la dégradation. Toutefois, il ne manque pas d'exemples de situations dans lesquelles la population a considérablement augmenté tandis que la dégradation a

reculé. La manière dont les gens s'organisent et les systèmes de gouvernance/gestion en place ont davantage d'impact sur l'état de la base de ressources que le nombre d'habitants.

- Les liens entre la **pauvreté** et la dégradation des ressources sont souvent simplifiés de tous les côtés du débat. Les pauvres n'ont souvent ni les ressources, ni l'autorité, ni les « marges de subsistance » nécessaires pour gérer

Principes devant guider les investissements de GRN en Afrique

Nature :

- ♦ Améliorer les systèmes de gestion de l'information et des connaissances
- ♦ Promouvoir la planification au niveau local de l'utilisation des terres et des systèmes appropriés de droits sur les ressources
- ♦ Encourager l'innovation, l'apprentissage social et la gestion adaptative
- ♦ Renforcer les capacités et investir dans les ressources humaines
- ♦ Promouvoir des services techniques consultatifs et intermédiaires d'un bon rapport coût-efficacité

Richesse :

- ♦ Aborder de manière stratégique l'économie de la gestion des ressources naturelles
- ♦ Renforcer les marchés et les incitations commerciales de la GRN
- ♦ Investir dans des organisations durables
- ♦ Créer un cadre pour faire de meilleurs choix de GRN
- ♦ S'assurer que les gestionnaires des ressources au niveau local aient un accès sûr aux moyens et aux bénéfices de la GRN

Pouvoir :

- ♦ Renforcer les droits de procédure dans le domaine environnemental des populations rurales
- ♦ Améliorer la contribution du milieu rural aux décisions et aux politiques
- ♦ Redistribuer les attributions et les fonctions en rapport avec les ressources naturelles
- ♦ Transférer les pouvoirs, les droits et les responsabilités à des responsables représentatifs et dignes de confiance
- ♦ Étudier une approche de normes environnementales minimales
- ♦ Promouvoir des plates-formes qui permettent des consultations continues et inclusives

l'environnement avec succès. Toutefois, de nombreuses indications empiriques montrent que les populations pauvres ne manquent pas d'idées et sont capables de gérer si les conditions le leur permettent. Les riches et les puissants contribuent eux-aussi largement à la mauvaise gestion et à la dégradation. Les initiatives soutenues visant à réduire la pauvreté sont un excellent investissement.

■ Dans de nombreux cas, l'**agriculture** est considérée comme la pierre angulaire du développement rural, l'élément moteur primaire du point de vue économique, le pivot des activités rurales et un domaine permanent. L'agriculture est cependant aussi un sous-ensemble dynamique de la gestion des ressources naturelles et, dans certains cas, elle n'est ni le moyen optimal d'utiliser les terres, ni le secteur économique le plus important. En Afrique, environ 81 pour cent des sols sont classés comme « problématiques » du point de vue agricole—ils sont acides, ne retiennent pas bien l'eau, sont très en pente, etc. L'agriculture a été envisagée dans le

contexte plus large de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources, et non pas comme une réponse automatique à la croissance économique rurale et à l'atténuation de la pauvreté. En fait, de nombreux systèmes de production ruraux gèrent les différences entre l'agriculture, la foresterie, l'élevage et autres formes d'utilisation des terres, et ils comptent sur l'intégration de ces activités pour une exploitation optimale. Les pratiques de GRN permettent d'obtenir les meilleurs résultats de « zones marginales » et peuvent contribuer à l'augmentation de la productivité agricole.

L'identification des éléments moteurs et des approches de la gestion durable des ressources naturelles doit être réexaminée et affinée en permanence. Le **cadre NRP** peut être utile pour mettre au point une approche plus réaliste et axée sur le terrain.

Le document va maintenant, dans des parties distinctes, présenter en détail les principes et les démarches d'action afférents à chacune des dimensions de nature, richesse et pouvoir.

NATURE

Ressources



Cette partie présente les aspects les plus techniques de la GRN. Elle ne peut pas toutefois couvrir en détail la gestion de ressources biophysiques particulières. Par contre, elle traite essentiellement des systèmes de connaissances et d'information, des capacités et des aspects de la gestion des ressources qui entrent dans le cycle des programmes. Cinq principes aident à organiser les diverses recommandations d'action :

Nature: Principes et actions recommandées

1 Améliorer les systèmes de gestion de l'information et des connaissances

Améliorer l'utilisation de l'information et des liens entre les techniques

Élaborer des réseaux et des communautés de pratique

Élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation

Utiliser la science comme outil de soutien

Mettre à profit l'expérience de terrain

Améliorer la transparence et l'accès à l'information

Promouvoir les liens entre la recherche, la vulgarisation et l'éducation

2 Promouvoir la planification au niveau local de l'utilisation des terres et les systèmes appropriés de droits sur les ressources

Négocier des limites claires

Reconnaître le besoin de répartir l'utilisation

Promouvoir des approches participatives qui incluent les composantes de genre et les groupements d'utilisateurs

Formuler des procédures simples, directes et compréhensibles

Promouvoir une intégration optimale de l'agriculture et de la GRN

Promouvoir la gestion des risques et la planification pour faire face à des imprévus

Agir localement mais promouvoir une vision d'écosystème

3 Encourager l'apprentissage social, l'innovation et la gestion adaptative

Encourager l'apprentissage social

Encourager l'innovation et l'expérimentation

Promouvoir la gestion adaptative

4 Renforcer les capacités et investir dans les ressources humaines

Former le personnel rural

Établir des capacités locales souples

5 Promouvoir des services techniques consultatifs et intermédiaires

Travailler avec des partenaires expérimentés

Faciliter les approches d'agriculteur-à-agriculteur et les approches de groupe

Rechercher l'efficacité des coûts

Promouvoir de nouvelles approches pour organiser le soutien des connaissances

1 Améliorer les systèmes de gestion de l'information et des connaissances

Les connaissances sont essentielles pour une gestion saine des ressources naturelles. Toutes les étapes de la GRN—planification, mise en œuvre, suivi et prise de décision—exigent des connaissances approfondies. Dans de nombreux cas, les connaissances, plus encore que les ressources financières, sont cruciales pour le démarrage du développement rural. Il existe de nouvelles méthodes et de nouveaux outils de gestion des connaissances qui peuvent accroître l'efficacité et l'efficience de la GRN.

Améliorer l'utilisation des données et de l'information et appuyer l'utilisation de nouvelles techniques, ainsi que des liens entre les outils classiques et les outils informels locaux.

De nouveaux outils d'information puissants—télétection, systèmes d'information géographique, outils d'appui à la décision, etc.—devraient être utilisés pour améliorer l'information, la prise de décisions et l'action en rapport avec la base de ressources et son utilisation. Ces techniques devraient être soigneusement intégrées aux techniques classiques (inventaires et levés de terrain) et au suivi local. Il arrive souvent toutefois que l'information et les données déjà disponibles ne soient pas bien employées. L'utilisation des données devrait être améliorée avant que des investissements complémentaires ne soient faits pour la collecte de données, tout comme c'est le cas pour les liens entre les données et la prise de décisions. Par exemple, on effectue trop d'inventaires sans avoir une réponse claire à la question « pourquoi ? ». Il en résulte d'énormes gaspillages de ressources. Les inventaires doivent être faits pour répondre à des besoins particuliers dans le domaine de la gestion et des décisions.

Élaborer des réseaux et des communautés de pratique.

Ces techniques ont prouvé qu'elles étaient de puissants outils, non seulement pour comparer des expériences et pour exploiter des données empiriques, mais aussi pour obtenir des économies d'échelle pour le renforcement des capacités et le lobbying. Certaines des connaissances les plus importantes qui sont à la base de décisions pour des investissements et des politiques et de décisions relatives à des interventions de gestion sont des connaissances tacites ou informelles. Il est donc important de s'intéresser à ce genre de connaissances. La création de communautés de pratique et l'intéressement de facilitateurs pour mettre en évidence des connaissances tacites se sont révélés utiles. *Environmental Information Systems-Africa* (EIS-Africa), un réseau de 3 000 praticiens du domaine de l'environnement dans toute l'Afrique, ainsi que le *Réseau gestion décentralisée des ressources naturelles Mopti*, un réseau au niveau sous-national au Mali, sont deux exemples de réseaux dynamiques qui ont une incidence positive.

Élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation à tous les niveaux.

Le suivi et la rétroinformation sont essentiels pour une bonne gestion et une bonne planification. Beaucoup de programmes attachent trop d'importance à la planification et pas assez au suivi. Les différents types de suivi, tels que le suivi des performances et le suivi écologique, doivent être éclaircis et avoir des approches adaptées. Le suivi devrait être suffisamment exhaustif pour permettre de saisir l'information nécessaire pour la gestion adaptative et l'apprentissage social. La tendance à amasser des volumes énormes de données

Les connaissances sont essentielles pour une gestion saine des ressources naturelles. Toutes les étapes de la GRN exigent des connaissances approfondies.

Que faut-il entendre par gestion des connaissances ?

La gestion des ressources naturelles s'est développée grâce au transfert et au partage de compétences, aux leçons apprises et hypothèses quant à ce qui marche et pour quelle raison. Mais cet effort est d'une portée limitée et il est très particulier. Il dépend de la sagesse et des souvenirs d'un petit nombre de praticiens.

La gestion des connaissances vise essentiellement à appuyer de manière plus systématique le transfert, l'échange et la synthèse de cette sagesse, pas simplement par une compilation de faits et de "meilleures pratiques" mais aussi en réunissant les gens qui ont des compétences et une expérience au sein d'une communauté plus vaste, une communauté qui peut partager l'information et évaluer son utilité de manière organique sans nécessiter un gros investissement des principaux bailleurs de fonds. Cette approche a bien marché dans d'autres secteurs, en particulier dans la recherche sur le SIDA et dans la recherche agricole, et elle peut être déterminante pour améliorer les programmes de GRN en Afrique.

Il existe une riche expérience de terrain en Afrique à partir de laquelle on peut tirer des enseignements qu'on peut ensuite mettre à profit. Nombre de ces expériences et résultats n'étaient pas prévus et ils échappent donc aux méthodologies traditionnelles d'évaluation.

évitée. Le programme namibien de GRN à base communautaire illustre bien l'importance du suivi local et son incidence sur les rendements économiques.

Utiliser la science comme outil de soutien et fixer des limites—et non pour fixer des objectifs.

Les sciences biophysiques sont de puissants outils pour la gestion des ressources naturelles, en particulier pour fixer des limites biophysiques et pour définir les possibilités existantes. Elles ne conviennent pas toutefois pour établir des objectifs puisqu'il s'agit là d'un processus social. Par exemple, des régimes d'éclaircie ont parfois été recommandés pour des raisons techniques, alors qu'en réalité il n'y a pas de demande pour les sous-produits de cette pratique ni même pour le produit que les éclaircies sont censées améliorer.

Mettre à profit l'expérience de terrain.

Il existe une riche expérience de terrain en Afrique à partir de laquelle on peut tirer des enseignements qu'on peut ensuite mettre à profit. Nombre de ces expériences et résultats n'étaient pas prévus et ils échappent donc aux méthodologies traditionnelles d'évaluation. Toutefois, des techniques telles que Tracker, un outil permettant d'exploiter les leçons d'initiatives de gestion locale des ressources en Afrique (www.nrmtracker.org),

commencent à voir le jour pour essayer de cerner cette expérience. L'avenir de la gestion des ressources naturelles en Afrique devrait se fonder en grande partie sur les expériences tant positives que négatives enregistrées jusqu'à présent.

Accroître la transparence et l'accès à l'information.

La disponibilité de l'information est essentielle à une planification et à un suivi solides, et à une gestion efficace des ressources. Par exemple, les travaux de l'Observatoire mondial des forêts (OMF), en publiant des données sur les concessions forestières et les aires protégées du bassin du Congo, et en rendant ainsi ces données plus largement disponibles, a contribué à des décisions plus judicieuses quant à l'emplacement des concessions forestières et à l'attribution des permis d'exploitation. L'accès est nécessaire pour avoir des informations non seulement techniques mais aussi économiques, juridiques et politiques.

Promouvoir des liens entre la vulgarisation, l'éducation et la recherche, et promouvoir des politiques et des stratégies de recherche axées sur l'agriculteur.

L'établissement de liens forts entre la recherche, la vulgarisation et l'éducation n'a pas été une tâche facile en Afrique. De nouveaux modèles de systèmes de connaissances et d'informations rurales (RKIS) ont malgré tout eu un certain succès pour créer des synergies, en particulier en mettant l'agriculteur au centre de la politique et de la recherche en rapport avec les RKIS.

2 Promouvoir la planification de l'utilisation des terres au niveau local et les systèmes appropriés de droits sur les ressources

La capacité des communautés locales à entreprendre une planification de l'utilisation des terres et à faire respecter les décisions de zonage est déterminante pour avoir une gestion durable. Toutes les utilisations ne sont pas compatibles et tous les utilisateurs ne sont pas responsables. Il est essentiel d'identifier et de faire respecter les règles en matière d'utilisation. Cela a des implications pour les dispositions de droit foncier, comme nous le verrons par la suite.

Négocier des limites clairement définies et acceptées.

La capacité à exclure les profiteurs ainsi que les utilisations et les utilisateurs illicites est essentielle pour assurer la pérennité de la gestion. Il faut qu'il y ait des limites clairement définies et acceptées dans l'espace et dans le temps. La cartographie participative a fait la preuve qu'elle était un outil utile pour définir les limites spatiales. L'officialisation des limites s'accompagne de coûts de transaction ; les avantages de l'officialisation doivent donc être supérieurs à ces coûts.

Reconnaître la nécessité d'un partage de l'utilisation.

Chaque hectare ne peut pas satisfaire toute la gamme des besoins humains ; certaines utilisations sont incompatibles. Il faut qu'il y ait un mécanisme de séparation, de rotation et de répartition de l'utilisation des ressources. La planification de l'utilisation au niveau local est un pas en avant vers une division applicable localement et vers une optimisation de l'utilisation.

Promouvoir des approches participatives qui incluent des composantes de genre et tous les groupements d'utilisateurs.

La participation et l'habilitation des femmes se sont avérées essentielles pour une gestion réussie des ressources naturelles en Afrique. Les investissements axés sur les femmes ont un rendement élevé. Tous les groupements d'utilisateurs devraient avoir la possibilité de participer de manière significative, *surtout* si certaines utilisations et certains utilisateurs sont ensuite exclus. Une planification en vue d'une utilisation intégrale des terres est un outil de prévention de conflits potentiels.

Rendre les procédures simples, directes et compréhensibles.

Trop souvent, les plans de gestion, les règlements, les procédures et d'autres aspects de la GRN sont beaucoup trop complexes, compliqués et obtus. Les procédures doivent être comprises par ceux qui les utilisent. Les politiques, les directives et les règlements devraient être accessibles aux populations et aux organisations locales qui doivent être en mesure de les comprendre.

Promouvoir l'interaction et l'intégration agriculture/GRN et l'utilisation optimale de l'espace agricole.

Il est difficile de séparer clairement l'agriculture de la GRN étant donné que ces deux domaines se recoupent largement ; à bien des égards l'agriculture est un sous-ensemble de la GRN. Le cas du Mali (page 36) montre nettement en quoi la GRN contribue à une utilisation plus efficiente et plus efficace des intrants agricoles, et

La participation et l'habilitation des femmes se sont avérées essentielles pour une gestion réussie des ressources naturelles en Afrique.

Les politiques, les directives et les règlements devraient être accessibles aux populations et aux organisations locales qui doivent être en mesure de les comprendre.

il montre aussi que l'amélioration de l'agriculture est bénéfique aux terrains forestiers et autres ressources naturelles. Les systèmes de gestion des ressources naturelles qui profitent au maximum de la lumière, de l'eau, de l'espace et des éléments nutritifs disponibles sont généralement plus productifs. Les systèmes, tels l'agroforesterie, dans lesquels des arbres aux racines profondes comme *Faidherbia albida* poussent dans des champs cultivés absorbent les éléments minéraux du sous-sol qui proviennent de cultures annuelles telles que le mil.

Promouvoir la gestion des risques et la planification pour faire face à des imprévus.

Les programmes de gestion des ressources naturelles doivent prendre en compte des conditions biophysiques dynamiques. La planification de l'utilisation des terres devrait tenir compte des niveaux de risques.

Agir localement mais promouvoir une vision d'écosystème.

Les changements environnementaux dépendent de millions de choix, décisions et actions individuels des populations africaines. Ces choix toutefois doivent être vus de façon intégrée ; il doit y avoir des évaluations et une prévision des impacts sur les voisins, les bassins versants et les animaux migrateurs.

3 Encourager l'apprentissage social, l'innovation et la gestion adaptative

Dans une dynamique mondiale, il est indispensable de pouvoir s'adapter et de faire preuve de flexibilité.

Encourager l'apprentissage social.

L'apprentissage social en gestion des ressources naturelles désigne un processus intégral de dialogue continu et de délibération entre les "parties intéressées", notamment les chercheurs, les planificateurs, les gestionnaires et les utilisateurs, pour examiner des questions et proposer des approches. C'est un processus collectif d'accumulation de nouvelles connaissances.

Encourager l'innovation et l'expérimentation.

L'amélioration des mécanismes de GRN passe par l'expérimentation et l'innovation. Les programmes de GRN portent souvent sur le long terme et sont essentiellement expérimentaux ; nous pouvons estimer les impacts finaux et élaborer des substituts pour les performances à court terme mais l'innovation en matière de GRN exige un horizon à long terme. Lorsqu'elle est épaulée, l'innovation se produit spontanément à différents niveaux, des agriculteurs aux communautés et aux ministères, en passant par le per

sonnel des organisations non gouvernementales (ONG). Cela a un corollaire important, à savoir de donner une certaine marge de manœuvre en cas d'erreurs—tant des communautés que du personnel.

Promouvoir la gestion adaptative.

Le domaine de la gestion adaptative en matière de GRN s'est développé considérablement ces dix dernières années. Il met l'accent sur l'apprentissage plutôt que sur les « patrons » (c'est-à-dire, l'apprentissage par la

pratique plutôt qu'en suivant des prescriptions) ; il accepte les erreurs comme faisant partie du processus expérimental ; et il comporte un processus intégral de consultations au moyen d'une vaste gamme d'outils pour générer des connaissances qui suivent le rythme des changements au niveau des écosystèmes et au plan socioéconomique. Cette approche de la gestion s'est avérée prometteuse dans le contexte pluraliste et dynamique qui caractérise une bonne partie de l'Afrique d'aujourd'hui.

Le domaine de la gestion adaptative en matière de GRN s'est développé considérablement ces dix dernières années. Il met l'accent sur l'apprentissage plutôt que sur les « patrons »... Cette approche de la gestion s'est avérée prometteuse dans le contexte pluraliste et dynamique qui caractérise une bonne partie de l'Afrique d'aujourd'hui.

4 Renforcer les capacités et investir dans les ressources humaines

Donner au personnel travaillant dans les régions rurales une formation en vulgarisation et participation.

Les fonctionnaires ont souvent un bon savoir-faire technique mais il leur manque des capacités en communication, facilitation, vulgarisation et participation. Cette remarque est particulièrement vraie pour les services paramilitaires affectés aux ressources qui essayent de faire la transition de modèles basés sur les ordres et le contrôle à des approches plus participatives et plus décentralisées.

Construire des capacités souples aux niveaux locaux.

Les efforts faits dans le passé ont eu tendance à privilégier les compétences techniques (savoir-faire

relatif aux pépinières, greffage, etc.) au niveau local. Compte tenu toutefois des changements intervenus dans la situation socioéconomique, il se peut que cette stratégie prépare en réalité les gens à des activités d'hier plutôt que de demain. Les formations axées sur les produits de base laissent les gens vulnérables à l'évolution de la conjoncture alors qu'ils ne disposent que de connaissances étroites dans un monde dynamique. Les effets positifs qui découlent de l'apprentissage de la lecture et du calcul ont de vastes retombées. En outre, les connaissances économiques (création d'entreprises, commercialisation, comptabilité, etc.) et les connaissances juridiques sont indispensables aux organisations locales pour qu'elles puissent s'adapter.

5 Promouvoir des services techniques consultatifs et intermédiaires d'un bon rapport coût-efficacité

Les groupes et les producteurs locaux ont besoin de services de conseils techniques et intermédiaires pour améliorer la croissance et la durabilité et pour pouvoir exercer leurs droits. Une organisation gouvernementale ou autre ne possède pas à elle seule l'ensemble des compétences nécessaires et n'est pas en mesure de fournir tous les services requis. La prestation de services nécessite donc une approche de partenariat qui s'appuie sur les points forts de diverses organisations.

Travailler avec des partenaires expérimentés pour la prestation de conseils et autres services.

Dans de nombreux pays, les ONG et le secteur privé sont capables d'apporter un soutien au développement local et des compétences particulières. La *Namibian Association of CBNRM Support Organizations* (NASCO - Association namibienne des organisations de soutien à la GRNBC), une organisation de soutien communautaire, est un bon exemple de plate-forme de coordination et de collaboration entre différents prestataires de services.

Faciliter les approches d'agriculteur-à-agriculteur et les approches de groupe.

La plupart des agriculteurs apprennent de nouvelles idées d'autres agriculteurs et non des services de vulgarisation. Ces processus peuvent être optimisés et adaptés. Les approches de groupe facilitent l'apprentissage et contribuent à des économies d'échelle.

Rechercher l'efficacité des coûts et le recouvrement des coûts, et privatiser des services, le cas échéant.

Dans toute la mesure du possible, les services devraient être fournis sur la base d'un partage des coûts et du recouvrement des coûts (cette approche est possible plus souvent qu'on ne le croit, étant donné que la faculté contributive des communautés locales est souvent plus importante qu'on ne l'affirme). Cette stratégie contribue à la viabilité financière mais également à améliorer la qualité et à promouvoir le sens des responsabilités. Les services peuvent également être sous-traités au secteur privé ou encore privatisés.

Promouvoir de nouvelles méthodes d'organisation de la recherche, de l'éducation et de la vulgarisation.

Parallèlement aux nouveaux modèles de RKIS, il y a aussi des innovations dans l'organisation de la recherche, de l'éducation et de la vulgarisation. Au Mali et en Ouganda, des subventions en bloc sont attribuées à des organisations communautaires et à des associations d'agriculteurs qui, à leur tour, sous-traitent des services particuliers de recherche, de formation et de vulgarisation.

La plupart des agriculteurs apprennent de nouvelles idées d'autres agriculteurs et non des services de vulgarisation.

Nature, richesse et pouvoir en Namibie et au Botswana

Ces dix dernières années, tant la Namibie que le Botswana ont élaboré des programmes et des approches pour permettre aux ménages à faible revenu des zones communales de profiter eux-aussi des retombées bénéfiques du développement de l'écotourisme, tout en travaillant avec succès sur des objectifs de protection de l'environnement. Les deux pays ont mis en œuvre des programmes qui ont détaché la GRN du domaine de l'État et d'un mode de contrôle centralisé pour en faire système qui appuie les organisations à base communautaire et les droits locaux.

La Namibie a choisi d'appuyer :

- ♦ **Des zones de protection de la nature**—des associations juridiquement reconnues et démocratiquement gouvernées qui regroupent des membres d'une communauté vivant dans une zone désignée et ayant des droits spécifiques et décentralisés leur permettant de bénéficier directement des ressources naturelles et des responsabilités associées à l'utilisation et la gestion durables de ces ressources.
- ♦ **Des systèmes de GRN décentralisés et participatifs** avec des contrôles définis localement et applicables concernant l'accès aux ressources, des limitations convenues sur l'utilisation des terres, des outils pour assurer une utilisation durable et une régénération des ressources, et des procédures transparentes et responsables pour la répartition des avantages.

Une politique de catégorie historique sur les zones de protection de la nature, en vigueur depuis 1996 en Namibie, et des réformes et directives ultérieures en ce qui concerne les politiques et la législation ont établi un processus relativement direct et transparent pour les communautés locales se trouvant dans des zones communales afin de :

- ♦ Mobiliser et enregistrer les membres des communautés intéressées
- ♦ Adopter une constitution et des statuts
- ♦ Identifier les limites des secteurs gérés
- ♦ S'engager à respecter un plan de gestion pour obtenir des rendements durables de leurs ressources naturelles
- ♦ Organiser un suivi des ressources et une récolte planifiée
- ♦ Convenir d'un plan pour la répartition des avantages.

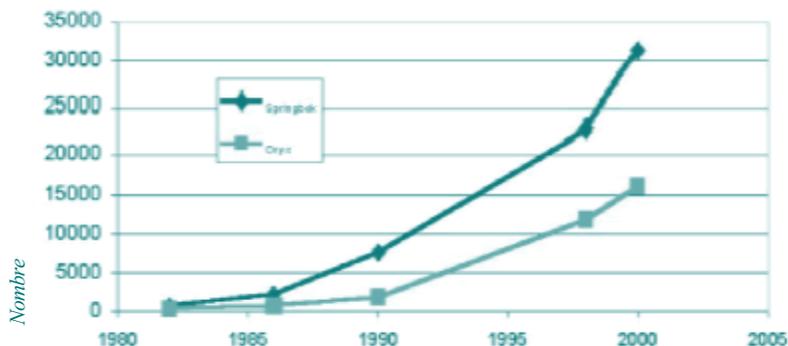
La zone de protection de la nature est ensuite juridiquement reconnue et elle est habilitée à obtenir les droits et les avantages afférents à la gestion de la faune et d'autres ressources naturelles se trouvant dans son secteur. Ces communautés doivent également s'entendre sur des approches visant à améliorer l'utilisation des terres et à recevoir un soutien pour la négociation de joint ventures avec des investisseurs du secteur privé pour diverses activités économiques.

Durant la décennie écoulée, les impacts généraux ont été importants.

- ♦ **Une forte augmentation des populations fauniques.** La valeur annuelle récoltable de la faune, pour les détenteurs de terres du nord-ouest de la Namibie (en supposant que toutes les limitations relevant de l'État aient été levées), est passée d'environ 65 000 dollars US en 1980 à 2 millions de dollars US en 2000 (voir Figure 1).

Figure 1 : Nature—Bénéfices environnementaux se traduisant par une augmentation des populations d'animaux

Nombre de springboks et d'oryx dans le nord-ouest de la Namibie



- ♦ **La mise en place de bases en vue d'une expansion majeure du tourisme faunique à grande échelle.** Ce secteur d'activité est évalué à environ 10 millions de dollars US par an; les bénéfiques pour les populations se limitent encore aux salaires (1 million de dollars US par an). Avec un investissement judicieux et l'établissement de priorités, en grande partie pour les capacités des entreprises et des institutions, le tourisme dans les régions des zones de protection de la nature pourrait rapporter de 35 à 40 millions de dollars US par an. Si ces zones perçoivent de 3 à 4 millions de dollars US en redevances d'utilisation ou si une somme du même ordre est obtenue sous forme de salaires, le revenu par habitant des 60 000 personnes vivant dans ces zones augmentera de 115 dollars US, soit deux fois plus que le revenu annuel moyen d'un Namibien en milieu rural (le revenu passerait de 100 à 215 dollars). Déjà, les communautés ont largement bénéficié des avantages découlant de la nouvelle politique en vigueur depuis 1996. Le revenu est passé de 500 000 dollars namibiens en 1996 à plus de 6 millions en 2001 (voir Figure 2).

Figure 2 : Richesse—Bénéfices économiques pour les communautés

(1998 est l'année durant laquelle les zones de protection de la nature ont commencé à être juridiquement reconnues)

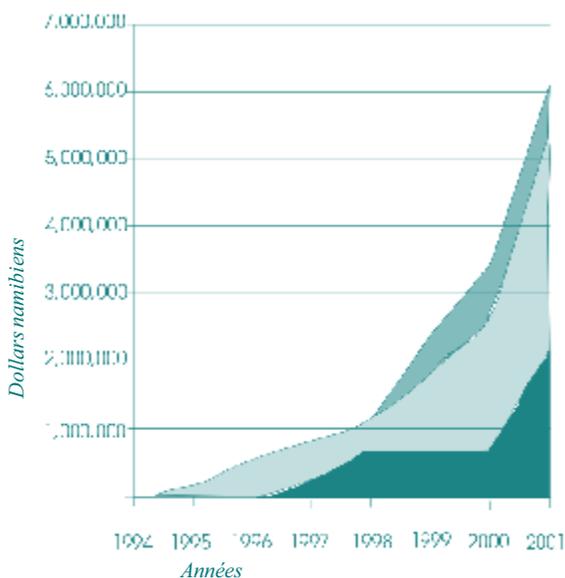
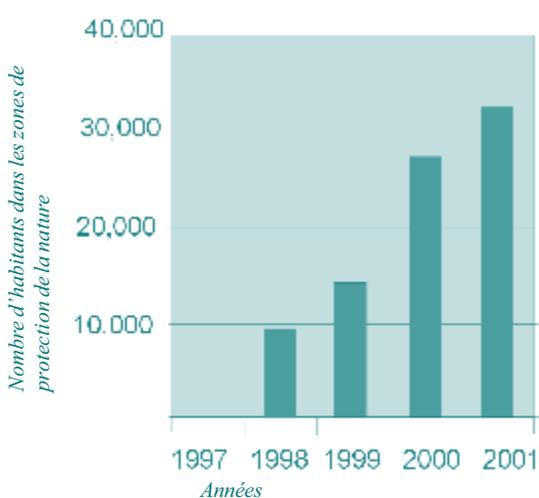


Figure 3 : Pouvoir—Augmentations de la participation



- ♦ **L'habilitation des communautés par l'organisation des zones de protection de la nature.** Quinze zones sont maintenant enregistrées. Plus de 35 autres zones communautaires de protection de la nature sont en cours de formation. Avec le soutien du Ministère de l'environnement et du tourisme, des ONG et d'autres entités, et grâce à la régénération spectaculaire de la base de ressources, les zones de protection de la nature commencent à bénéficier directement de la chasse au gibier et du tourisme à base communautaire, et elles sont en passe de devenir financièrement viables (voir Figure 3).

- ♦ **Un appui aux réformes institutionnelles, à la formation et au développement de dix ONG fonctionnelles et organisations de soutien.** La moitié de celles-ci sont dirigées par des Namibiens qui étaient précédemment défavorisés. Les ONG et autres organisations de soutien sont de plus en plus nombreuses à s'associer et à renforcer leurs partenariats pour promouvoir la gestion des ressources naturelles à base communautaire (GRNBC). La *Namibian Association of CBNRM Support Organizations* (NACSO—Association namibienne des organisations de soutien à la GRNBC), dont fait partie le Ministère de l'environnement et du tourisme, a établi un secrétariat, a obtenu des financements, a encouragé des groupes de travail à s'attaquer à des questions clés, a organisé une conférence de planification et a défini une vision stratégique pour elle-même et pour le programme national de GRNBC. Le Ministère de l'environnement et du tourisme s'appête à étendre son rôle en dotant un Service de soutien à la GRNBC de 29 agents de terrain.

Le Botswana a suivi une démarche similaire. Avec le soutien du programme de l'USAID pour la gestion des ressources naturelles du Botswana (BNRMP), le gouvernement de ce pays, au milieu des années 80, a établi des structures fiduciaires à base communautaire habilitées à passer des contrats. Le gouvernement a également adopté une loi sur les joint ventures autorisant les structures financières à négocier directement avec des opérateurs la création d'entreprises axées sur la faune. Le BNRMP a fourni aux structures fiduciaires une formation commerciale et organisationnelle et une aide juridique, ainsi qu'une formation pour faire face aux animaux à problèmes et pour effectuer des recensements de la faune. Le Ministère de la faune et des parcs nationaux a commencé à appuyer les structures fiduciaires et à collaborer avec elles pour les recensements et pour réduire le braconnage. Le programme se poursuit maintenant sans le soutien direct de l'USAID.

Dans le programme namibien, tout comme dans le programme botswanais, les groupements locaux participent maintenant plus activement aux décisions qui affectent leurs moyens d'existence. Dans certains cas, ils s'orientent vers une planification pour une utilisation intégrée des terres. Dans d'autres cas, ils participent à la fourniture de services sociaux et ils demandent de plus en plus aux collectivités locales de rendre des comptes. Au Botswana, la fédération nationale des organisations à base communautaire (BOCOBONET), dont sont membres une cinquantaine de structures fiduciaires communautaires, fournit non seulement des services à ses membres mais elle a également contribué à l'élaboration de politiques rurales et de gestion des ressources naturelles et elle a plaidé en faveur des droits des communautés. Celles-ci s'affranchissent progressivement.

RICHESSE

Économie



L'Afrique est en transition. Des changements en cours impliquent une société et une économie structurellement différentes. En termes économiques, ces changements mènent à un rapport différent entre la terre et le travail, et à l'inévitable renouvellement des systèmes de production afin que les revenus puissent se maintenir. Les enjeux liés à l'accès et au contrôle des ressources montent, comme le démontrent les conflits sur les droits aux

ressources à travers l'Afrique. En termes socioéconomiques, il y a des gagnants et aussi des perdants. Souvent, les systèmes de production n'ont pas pu s'ajuster à la pression croissante, et les individus, les ménages et les communautés font face à de nouvelles réalités économiques, bonnes autant que mauvaises. Cinq principes aident à organiser des recommandations pour des actions spécifiques :

Richesse : Principes et actions recommandées

1. Avoir une stratégie pour l'économie de la gestion des ressources naturelles

- Coordonner la répartition des ressources d'une manière appropriée
- Planifier et investir aux niveaux national, régional, local, et micro
- Se concentrer sur l'économie de demain en mutation
- Encourager un environnement propice
- Appuyer des stratégies de revenus alternatives

2. Renforcer les marchés et faire des incitations commerciales un aspect plus important des stratégies de GRN

- Promouvoir l'établissement de marchés ruraux concurrentiels
- Promouvoir et/ou faciliter les joint-ventures

3. Investir dans les organisations rurales en tant que « blocs de construction » à long terme du développement rural

- Promouvoir l'autonomie
- Promouvoir et financer des mécanismes locaux de crédit
- Mettre l'accent sur la transparence et la viabilité financière
- Créer des systèmes qui facilitent la participation aux marchés
- Promouvoir le développement de groupements et fédérations robustes en milieu rural

4. Créer un cadre permettant aux gens de faire les meilleurs choix possibles en matière de GRN, conformément à leurs propres intérêts

- Promouvoir des solutions de GRN financièrement viables et créer des opportunités économiques
- Appliquer systématiquement des principes de conception et opérationnels, et procéder à une analyse économique
- S'assurer que les plans stratégiques portent sur les dispositions des droits aux ressources
- Examiner des méthodes pour garantir un paiement pour les services environnementaux

5. S'assurer que les gestionnaires des ressources aient un accès sûr—et aient conscience de cet accès—aux moyens de production et aux bénéfices découlant d'investissements de GRN

- Prévoir l'incidence de l'évolution des besoins de la production sur les systèmes fonciers
- Pour la gestion de biens détenus en commun, développer des systèmes clairs, stables, légitimes et démocratiques
- Encourager et protéger des systèmes clairs de droits sur les ressources et de propriété

1 Avoir une stratégie pour l'économie de la gestion des ressources naturelles

Les pays africains doivent s'attaquer au problème dans sa globalité pour ne pas sombrer dans les impacts négatifs d'une mauvaise gestion environnementale.

La plupart des pays africains ont des ressources budgétaires très limitées, même avec le concours des bailleurs de fonds. L'assistance de ces derniers se concentre souvent sur quelques domaines spécifiques avec seulement quelques bénéficiaires dans le cadre de programmes bien précis dont les buts seront vraisemblablement atteints. Les fonds et autres ressources font cependant défaut pour gérer l'environnement « un projet à la fois », en particulier lorsque des incitations qui récompensent les gens pour une mauvaise gestion font partie intégrante du système.

L'un des plus grands dangers est le syndrome suivant : « Je n'ai pas l'argent pour sauver la vie du patient, je vais donc me concentrer sur mes ressources pour réparer sa jambe cassée ». Mais les morts ne marchent pas, et quelqu'un doit être chargé de fournir une aide permettant de sauver des vies. Pour être efficaces, les stratégies en matière de ressources naturelles doivent reconnaître que les pays africains doivent s'attaquer au problème dans sa globalité pour ne pas

sombrer dans les impacts négatifs d'une mauvaise gestion environnementale.

Coordonner la répartition des ressources limitées disponibles pour la GRN d'une manière qui corresponde à l'ampleur du problème.

Les pays doivent décider si une activité donnée représente la meilleure utilisation possible de leurs ressources financières et institutionnelles limitées, et ils doivent encourager les bailleurs de fonds à s'intégrer aux priorités convenues. Ils doivent améliorer leur coordination mutuelle, en particulier au niveau de la programmation de l'assistance.

Planifier et investir aux niveaux national, régional et local, et pas simplement aux micro-niveaux.

Renforcer la capacité des gouvernements à programmer les ressources, à analyser les budgets et à évaluer les besoins. Faire en sorte que les programmes répondent aux structures incitatives émergentes et

Perspectives actuelles

Les indications convaincantes et solides qui nous viennent d'Afrique font ressortir l'importance d'une approche stratégique pour la répartition des ressources afin de gérer les ressources naturelles :

- ♦ Les initiatives les plus réussies et les plus innovantes en matière de gestion des ressources naturelles qui ont été documentées ces vingt dernières années se sont déroulées pour la plupart dans des zones où les gens réagissent aux nouvelles opportunités associées à des « pôles de croissance » locaux, c'est-à-dire des endroits où la croissance démographique a contribué à la croissance économique. De nombreux exemples ont été documentés au Niger et au Mali. Des rapports sur les potentialités d'une intégration économique régionale en Afrique australe donnent un certain nombre d'exemples dans lesquels l'accélération de la croissance économique a amélioré le rendement des investissements de GRN. L'un des exemples les plus marquants est lié à la croissance des zones de gestion de la faune dans le cadre de la promotion de l'écotourisme.
- ♦ Des études dans toute l'Afrique ont régulièrement montré que les villages à l'intérieur de « zones d'influence d'un marché » (dans un rayon de 100 à 150 km) en milieu urbain ont pu investir dans l'amélioration de la gestion des ressources naturelles qui profite de la demande du marché urbain. Plus généralement, des études tant scientifiques qu'économiques suggèrent que la production de subsistance ne peut plus satisfaire les besoins de consommation correspondant aux niveaux démographiques actuels étant donné que la régénération naturelle à elle seule ne peut remplacer les éléments nutritifs du sol qui sont absorbés tous les ans par la production. Cela démontrerait que l'avenir de la production rurale—et donc de la GRN rurale—sera fonction du changement plutôt que du passé.

changeantes qu'affrontent les petits producteurs. Inclure « l'analyse des tendances » dans le cadre analytique fondamental pour la prise de décisions de programmation.

Se concentrer sur l'économie de demain en mutation et non sur celle d'hier.

Exploiter les tendances sous-jacentes qui entraînent l'économie et la vie des populations car ces tendances détermineront d'autres choix que font les gens. Inculquer au personnel de terrain, aux ONG et aux bailleurs de fonds que : (a) maintes activités de GRN parmi les plus prometteuses sont des activités économiques qui devraient être entreprises dans des contextes où existent des possibilités économiques ; et (b) l'économie de demain ressemblera beaucoup à de telles situations.

Encourager un environnement propice pour la résolution des problèmes environnementaux.

Axer les programmes, en particulier l'assistance des bailleurs de fonds, sur la création de « blocs de con-

struction », y compris un cadre de politique générale sain et respecté, des organisations rurales, des infrastructures commerciales de base et des programmes et infrastructures harmonisés avec d'autres secteurs, en particulier la santé, l'éducation et l'agriculture.

Appuyer des stratégies de revenus alternatives pour les périodes de sécheresse, de conflit et autres urgences.

Mieux coordonner (ou même intégrer) les stratégies de GRN avec celles afférentes à la gestion des catastrophes et au développement économique. Souvent les meilleurs investissements de GRN sont au niveau de la main-d'œuvre ou de marchés financiers sans aucun lien avec les ressources naturelles. Les filets de sécurité basés sur des programmes de travaux publics, une assurance sécheresse et autres stratégies du même genre, apportent parfois de nouveaux investissements (par exemple, le reboisement) mais, chose plus importante, ils peuvent presque toujours prévenir une surexploitation temporaire des ressources en période de crise.

2 Renforcer les marchés et faire des incitations commerciales un aspect plus important des stratégies de GRN

Les stratégies judicieuses de GRN doivent s'appuyer sur des politiques et des principes économiques sains. Maintenir le potentiel productif des régions rurales face à des pressions démographiques et structurelles de plus en plus fortes exigera que l'on fasse largement appel à des intrants externes. Cela exigera ensuite des

revenus monétaires plus élevés pour que ces intrants puissent être achetés. Le passage de systèmes de subsistance à des systèmes de production gérée dépendra de l'aptitude des marchés à envoyer des signaux appropriés et à générer des revenus suffisants pour financer les investissements de GRN.

Les populations rurales ne sont pas simplement les gardiennes des terres mais elles sont aussi des « actionnaires » de ces terres.

Les populations les plus pauvres et les plus vulnérables ont souvent besoin d'une assistance extérieure afin d'acquérir les compétences et la confiance nécessaires pour investir dans la gestion des ressources naturelles. Pour les gens qui sont à la limite de la subsistance, tout changement—même un changement susceptible d'accroître les revenus—pourrait présenter un niveau de risque inacceptable. Dans de tels cas, les incitations commerciales ne suffiraient pas à elles seules à engendrer le changement désiré. Néanmoins, « tendre la main » aux populations vulnérables peut, et devrait se faire, d'une façon qui ne fausse par les mécanismes du marché, ne compromette pas l'efficacité, ni ne crée des dépendances dans le long terme. On a beaucoup appris quant à la façon d'y parvenir et un certain nombre d'approches viables ont été essayées et validées à cet égard au cours des deux dernières décennies.

Promouvoir l'efficacité en contribuant à l'établissement de marchés ruraux concurrentiels qui favorisent le développement rural.

Baser les stratégies de gestion des ressources sur des principes économiques solides, notamment pour ce qui

est des marchés et des subventions. S'intéresser à la construction de routes et d'infrastructures de communication afin d'encourager une concurrence entre les acheteurs et de réduire les coûts afférents au commerce intérieur et extérieur. Utiliser l'information accessible et fiable relative aux marchés pour aider les producteurs ruraux à obtenir des prix équitables. Les structures des prix à l'heure actuelle, basées sur un petit nombre d'acheteurs, font baisser les prix payés aux agriculteurs et découragent dans une grande mesure les investissements en milieu rural.

Promouvoir et/ou faciliter les joint ventures entre les communautés rurales et des sociétés privées.

Insister sur le fait que les populations rurales ne sont pas simplement les gardiennes des terres mais elles sont aussi des « actionnaires » de ces terres. Cette attitude a encouragé une gestion plus responsable des ressources en Afrique de l'est et l'Afrique australe. En tant qu'« actionnaires » les populations rurales peuvent passer des contrats pour accroître la valeur de leurs ressources et augmenter considérablement les revenus issus de ces ressources.

Perspectives actuelles

Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré une croissance économique et un investissement en milieu rural rapides et solides grâce à des réformes axées sur le marché. Le Mozambique et le Botswana sont d'excellents exemples à l'heure actuelle. Du côté négatif, des mesures de contrôle des prix, des cadres réglementaires restrictifs et d'autres vestiges d'une économie basée sur « les ordres et le contrôle » ont entraîné une stagnation économique et l'épuisement des ressources naturelles.

Dans les zones de protection de la faune d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, notamment au Botswana, au Zimbabwe, au Kenya, en Namibie et en Afrique du Sud, des joint ventures novatrices entre des communautés locales et des investisseurs privés du secteur touristique ont apporté des compétences professionnelles en matière de tourisme international, tout en procurant aux communautés locales un revenu appréciable et en les intéressant à la protection de l'environnement et de la faune.

3 Investir dans les organisations rurales en tant que « blocs de construction » à long terme du développement rural

Au-delà des avantages évidents du développement, dans le domaine social et de la gouvernance, ainsi que des points de vue technique, politique et culturel, avec pour corollaire une dépendance moindre, il existe d'importantes raisons économiques d'investir dans des organisations rurales :

- Il est clair que les organisations rurales peuvent aider à mobiliser une épargne locale substantielle.
- Les organisations rurales bien gérées et contrôlées localement créent des économies d'échelle et contribuent à un rendement économique plus élevé pour les populations rurales défavorisées.
- Les modèles bâtis sur le crédit local et l'épargne locale ont un meilleur rapport coût-efficacité et sont plus faciles à reproduire que ceux basés sur des financements extérieurs.
- Une bonne partie de l'argent va directement où il est censé aller : les taux de remboursement des programmes de crédit gérés localement sont étonnamment élevés (plus de 95 pour cent), et les frais généraux restent au niveau de la communauté.
- Chose plus importante, « l'appropriation locale » du processus incite fortement à rechercher la maîtrise des coûts et rendre les programmes plus efficaces, tandis que les financements externes ont souvent l'effet inverse.

La confiance et la crédibilité (dimensions sociales du capital) sont essentiels au bon fonctionnement des organisations rurales. Le meilleur garant de la « durabilité » ce sont les choix que font les gens parce qu'ils leur semblent financièrement les plus judicieux. La transparence et un sentiment d'appartenance au sein d'organisations rurales sont cruciaux pour que ces or-

ganisations continuent de répondre aux besoins des gens ainsi que des marchés.

Promouvoir l'autonomie en construisant un cadre de développement qui reconnaisse, apprécie et mette à profit les capacités existantes des petits exploitants pour que ceux-ci mobilisent leur propre épargne et leurs propres ressources.

À titre d'exemple, on peut citer les coopératives de crédit rural et les envois de fonds des travailleurs expatriés. Les coopératives de crédit et d'épargne se sont avérées peu onéreuses et très efficaces. Elles permettent d'acquérir une autonomie ; elles ciblent particulièrement bien les femmes qui sont souvent exclues des mécanismes des projets, et elles enregistrent des taux de remboursement exceptionnels. Chose plus importante, un crédit approprié et accessible contribue largement aux investissements de GRN ainsi qu'à la croissance économique en général.

Promouvoir et financer des mécanismes locaux de crédit.

Développer et reproduire les modèles qui donnent de bons résultats, parrainer des visites dans des communautés où des mécanismes de crédit réussis sont en place et veiller à ce que le cadre juridique et réglementaire fournisse les incitations nécessaires—et ne crée pas d'obstacles—pour les programmes de crédits gérés au niveau local.

Mettre l'accent sur la transparence et la viabilité financière.

Commencer dès le début dans le cadre de structures organisationnelles rurales en pointe pour ce qui est du crédit, de la commercialisation et de la gestion des biens communs.

Le meilleur garant de la « durabilité » ce sont les choix que font les gens parce qu'ils leur semblent financièrement les plus judicieux.

Par eux-mêmes, les groupements ruraux n'ont qu'une influence limitée sur les politiques et les marchés ; les confédérations toutefois permettent des économies d'échelle, apportent une masse critique et assurent un plaidoyer efficace.

Créer des systèmes qui aident les petits exploitants à participer activement et équitablement aux marchés des biens et des services ruraux.

La plus importante de ces mesures sera d'aider les petits exploitants à créer et à gérer des organisations économiques rurales telles que des coopératives de commercialisation. Les populations rurales sont souvent tellement démunies qu'elles ne peuvent pas intervenir efficacement sur les marchés. Individuellement, les agriculteurs sont aussi sérieusement désavantagés lorsqu'ils ont à négocier avec des intermédiaires commerciaux. Il faut investir dans des systèmes d'information et des approches qui rendent les agriculteurs et les coopératives plus compétitifs.

Promouvoir le développement de groupements ruraux axés sur le commerce et bien gérés, et les encourager à se fédérer.

Orienter les ressources d'assistance des projets/programmes pour qu'elles aident les communautés rurales à créer et à gérer des organisations locales. Investir dans l'élaboration de directives pratiques ayant des applications générales. Investir dans les outils, l'information et les modules d'apprentissage en langues locales. Veiller particulièrement à ce que les

organisations ne soient pas « détournées » par les élites politiques locales. Encourager les groupes à choisir des membres et des agents qui soient représentatifs pour assurer une bonne participation et pour que les postes clés aillent aux personnes convenant le mieux. Fournir des programmes d'enseignement de la lecture et du calcul à un pourcentage élevé de membres et donner des compétences en organisation, négociation et gestion d'entreprises aux personnels clés. Par eux-mêmes, les groupements ruraux n'ont qu'une influence limitée sur les politiques et les marchés ; les confédérations toutefois permettent des économies d'échelle, apportent une masse critique et assurent un plaidoyer efficace. Comme exemples de fédérations, on peut mentionner les coopératives d'agriculteurs ainsi que les groupements plus axés sur les besoins de gestion des ressources naturelles au niveau local, tels que le *Community-Based Organizations Network* (BOCOBONET – Réseau des organisations à base communautaire) au Botswana et le *Community Organizations Regional Network* basé en Afrique du Sud (CORN – Réseau régional des organisations communautaires). De tels groupements ont la légitimité et la crédibilité requises pour parler au nom des populations rurales et des organisations communautaires qu'ils représentent.

Les petits exploitants investissent dans l'amélioration de la gestion des ressources naturelles en réaction à une nécessité et à des opportunités commerciales. Cet agriculteur burkinabé a systématiquement protégé la régénération naturelle dans ses champs.



4 Créer un cadre permettant aux gens de faire les meilleurs choix possibles en matière de GRN, conformément à leurs propres intérêts

Des stratégies efficaces pour l'amélioration de la GRN, la croissance économique et une meilleure gouvernance aboutiront toutes à la même conclusion : pour parvenir au système économique efficient et concurrentiel dont on a besoin, les actions des gens et la démarche qu'ils suivent doivent être guidées par des choix économiques conformes aux situations locales. De nombreux projets ont échoué et des millions de dollars de précieuses ressources ont été gaspillés parce que des concepteurs de projets n'ont pas vu la situation dans la perspective des bénéficiaires visés.

Partout où les gens vivent et travaillent, ils réagissent à différentes opportunités, contraintes et habitudes. L'écotourisme axé sur la faune est mieux adapté au Kenya qu'au Mali. La GRN à base communautaire n'est peut-être pas la meilleure approche pour des terres agricoles privées mais elle pourrait être essentielle pour gérer des terres collectives. Il n'y a rien de surprenant à ce que les ménages ruraux réagissent de la même façon

que les ménages de n'importe où ailleurs : si les options de gestion des ressources n'améliorent pas rapidement la situation des gens, il est vraisemblable que ces options ne seront pas adoptées à grande échelle et, en conséquence, il ne faut pas s'attendre à ce que la mise en œuvre généralisée ait un impact majeur.

Des observations en provenance d'un peu partout sur le continent montrent que les petits exploitants sont sensibles aux incitations du marché. Les coopératives de commercialisation et autres moyens permettant aux agriculteurs d'accroître leur accès aux marchés et aux capitaux sont essentiels à la GRN au niveau des exploitations. Par contre, la gestion de biens communs exige d'autres formes d'organisation sociale et économique et de nouveaux cadres juridiques qui permettent aux villages de prendre possession de terres communales et de créer des règles concernant l'accès et la répartition des bénéfices.

Si les options de gestion des ressources n'améliorent pas rapidement la situation des gens, il est vraisemblable que ces options ne seront pas adoptées à grande échelle.

Veiller attentivement à ce que les solutions améliorées de GRN soient financièrement viables pour ceux qui les adopteront et les mettront en œuvre. Aider les gens de manière significative à dégager des revenus monétaires et à créer des opportunités économiques grâce à une GRN améliorée.

Considérer la GRN comme étant une activité économique pour laquelle les gens doivent utiliser leur temps et leur énergie et dont ils attendent un rendement. Promouvoir des options de GRN qui génèrent un revenu monétaire et éviter de proposer des solutions qui augmentent la quantité de travail—en particulier des femmes—pendant les périodes agricoles chargées. Cette stratégie concentrera nécessairement l'attention sur des opportunités localisées, axées sur le marché, lorsqu'elles sont appropriées et elle donnera un menu plus riche, plus complexe et plus intéressant d'options qui correspondent à des besoins réels de l'existence.

Appliquer systématiquement certains principes de conception et des principes opérationnels, et procéder à une analyse économique.

Effectuer une analyse coûts-avantages systématiquement dans la perspective de l'utilisateur (pour les financements tant intérieurs qu'extérieurs), en examinant notamment les perspectives différentes des hommes et des femmes. Encourager des entretiens courtois et approfondis et des « analyses de marché »

pour les programmes prévus. Analyser soigneusement les marchés, les tendances commerciales et l'évolution de la demande.

S'assurer que les plans stratégiques portent sur toute la gamme des droits relatifs aux ressources, y compris la gestion des ressources en commun et la GRN améliorée au niveau des exploitations.

Ces deux volets sont essentiels et ils contribuent, à part quasiment égale, à l'état de l'environnement. Cependant, les incitations, les structures organisationnelles, les technologies et les investissements publics nécessaires pour améliorer la gestion des ressources détenues en commun peuvent être quelque peu différents de ceux qu'il faudrait pour améliorer la GRN au niveau des exploitations individuelles.

Examiner des méthodes pour garantir un paiement en échange des services environnementaux.

Les populations rurales assurent de nombreux services environnementaux, tels que la gestion des bassins versants et la séquestration du carbone, mais les méthodes de compensation sont inadéquates ou sont tout à fait nouvelles. La recherche de moyens d'évaluer et d'apporter une compensation pour les services environnementaux rendra la bonne gestion plus attrayante.

5 S'assurer que les gestionnaires des ressources aient un accès sûr— et aient conscience de cet accès—aux moyens de production et aux bénéfices découlant d'investissements de GRN

La GRN implique souvent des investissements à long terme. Les systèmes coutumiers de droits sur les ressources fonctionnent bien dans des communautés stables et lorsque les ratios terre/main-d'œuvre sont élevés. Au fur et à mesure que les pressions croissantes s'exercent sur les terres et que les communautés deviennent aussi plus complexes, les systèmes fonciers tributaires de responsables politiques pour la répartition des ressources deviennent de plus en plus problématiques et mènent à des pratiques d'exclusion qui découragent les investissements et déplacent les éléments les plus faibles de la société. Ce genre de situation exigera un soutien des échelons politiques les plus élevés et pourrait impliquer des choix politiques importants pour parvenir aux ententes souhaitées. Le soutien des bailleurs de fonds sera également utile à cette démarche.

Prévoir l'incidence de l'évolution des besoins de la production sur les systèmes fonciers

Les systèmes de production traditionnels s'appuient habituellement sur une agriculture de pluie utilisant peu ou même pas d'intrants. Pour maintenir la fertilité des sols, compte tenu des densités actuelles de population, il faudra opter pour une agriculture plus intensive nécessitant l'apport d'engrais, la gestion des systèmes hydrauliques/d'irrigation et certaines infrastructures (tant construites par l'homme que naturelles) sur les terres. Lorsque les agriculteurs font de tels investissements, ils valorisent le « capital naturel » de parcelles particulières. Il devient alors de plus en plus important de disposer de droits assurés et durables sur ces parcelles. Certains systèmes fonciers traditionnels ont évolué face à cette nouvelle situation, d'autres sont restés inchangés. Il s'agit de prévoir en fonction de ces

liens qui peuvent varier d'un endroit à l'autre, étant donné qu'ils déterminent souvent la viabilité financière des investissements de GRN.

Pour la gestion de biens détenus en commun, coupler les droits de gestion communautaire à des systèmes de gestion internes qui sont perçus comme clairs, stables, légitimes et démocratiques.

Si nous voulons faire facilement la transition de systèmes liés aux projets à des systèmes plus généralisés de gestion communautaire, les « règles du jeu » généralisées devront être considérablement clarifiées et renforcées. Il ne faut pas sous-estimer la complexité de cette tâche car les circonstances, les traditions, les ressources disponibles et les capacités institutionnelles au niveau local sont très variables. Le défi sera de trouver des politiques apportant des incitations d'une portée générale, tout en restant en mesure de répondre en souplesse aux besoins locaux.

Établir ou renforcer des systèmes clairs de droits sur les ressources et de droits de propriété, et protéger ces droits contre des réquisitions ou des destructions illicites.

Personne n'investira dans le maintien, et encore moins dans l'amélioration, de ressources dépourvues de droits sûrs et à long terme. Il conviendrait d'éliminer les zones à accès ouvert qu'il ne faut pas confondre avec les

Les systèmes fonciers tributaires de responsables politiques pour la répartition des ressources deviennent de plus en plus problématiques et mènent à des pratiques d'exclusion.

Perspectives actuelles

La GRN améliorée sur les terres agricoles est une question qui se pose partout, en particulier lorsque la dégradation des ressources menace les rendements agricoles. Des indications provenant notamment du Kenya, du Ghana, de Madagascar et du Rwanda font ressortir l'importance de droits de propriété sûrs pour encourager la plantation d'arbres, la construction d'ouvrages pour la conservation du sol et des eaux, la construction de terrasses et autres investissements de GRN. Les systèmes traditionnels restent efficaces dans des communautés stables. Lorsque les transitions économiques sont très marquées ou que l'afflux de populations est considérable, les différends fonciers de plus en plus fréquents doivent être réglés de manière rapide, claire et équitable pour garantir un accès à long terme.

Nature, richesse et pouvoir à Madagascar

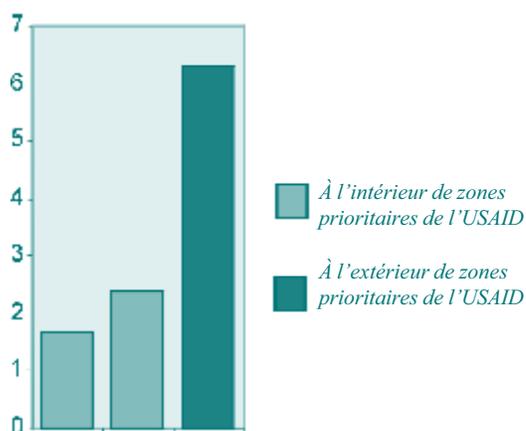
Au cours des quatre dernières années, les investissements des programmes dans les régions rurales de Madagascar visant à conserver la biodiversité et à améliorer les forêts et autres ressources naturelles tout en réduisant la pauvreté ont commencé à donner des résultats impressionnants. La dépendance vis-à-vis de la culture itinérante sur brûlis a diminué tandis que les revenus des agriculteurs ont augmenté en moyenne de 37 pour cent (voir Figure 2). Les rendements moyens parmi les groupes ciblés ont augmenté pour le riz (de 1,06 t/ha à 3,27 t/ha), les pommes de terre (de 1,5 t/ha à 10,5 t/ha), le maïs (de 0,55 t/ha à 2,19 t/ha) et les haricots (de 0,46 t/ha à 0,87 t/ha). Les taux de déforestation dans les zones visées pour la conservation de l'environnement et le développement économique ont diminué de manière significative—en 1993–2000, de 6,7 pour cent dans les zones de contrôle à 2,2 pour cent et 3,8 pour cent dans les couloirs ciblés (voir Figure 1). La protection et la gestion des parcs nationaux adjacents se sont également améliorées, et les revenus procurés par la visite des parcs et l'écotourisme bénéficient maintenant aux communautés voisines.

Après une décennie d'investissements considérables pour faire reculer la culture sur brûlis—une cause majeure de dégradation environnementale—et pour protéger la biodiversité du pays, Madagascar se concentre maintenant sur le renforcement des synergies entre l'intensification de l'agriculture et la sécurité alimentaire, la croissance économique et la réduction de la pauvreté et la durabilité du point de vue environnemental. Les investissements des programmes se sont concentrés sur les agriculteurs locaux et sur leurs communautés en tant qu'éléments communs à toutes ces conditions souhaitées.

Le Programme national d'action environnementale de Madagascar (PNAE) s'est concentré durant sa première phase sur la périphérie des aires protégées prioritaires en utilisant une approche de projet de conservation et de développement intégrés (PCDI). Les ONG internationales ont mis en œuvre des activités axées sur les communautés se limitant à une « zone tampon » de 5 km autour des aires protégées. Une leçon majeure a été que la situation économique et sociale et l'état des infrastructures bien à l'extérieur des « zones tampons » provoquaient des pressions importantes sur les écosystèmes prioritaires. En outre, les préparatifs coûteux en temps et en fonds des plans de gestion pour les zones restantes de forêts naturelles n'ont pas réduit de manière significative la perte de forêts et n'ont guère amélioré le bien-être socioéconomique des communautés vivant à la périphérie des forêts destinées à être gérées.

Le programme s'est intéressé à ces leçons durant sa deuxième phase. Les investissements se sont recentrés sur des interventions axées sur les communautés afin de faire régresser l'agriculture sur brûlis ; une approche écorégionale beaucoup plus large qui a reconnu les préoccupations régionales afférentes au développement économique et social et aux infrastructures ; et une importance particulière accordée au renforcement des capacités des ONG et des groupements d'agriculteurs pour les préparer à répondre aux besoins sociaux, économiques et d'infrastructure nécessaires pour faire régresser l'agriculture sur brûlis, tout en protégeant les ressources naturelles. Un certain nombre d'interventions pilotes de gestion des forêts au niveau communautaire commencent aussi à céder les droits de gestion des forêts aux communautés locales et elles habilite celles-ci à récolter des produits forestiers sous rendement soutenu.

Figure 1 : Nature—Pourcentage de déforestation, 1993–2000, pour les forêts au-dessus de 800 m



Le Programme de développement agroécologique régional (LDI) établi en 1998 et financé par l'USAID, encourage les agriculteurs à adopter des systèmes de culture plus durables et plus rentables que la culture sur brûlis. Le programme met l'accent sur l'habilitation des agriculteurs par la création de groupements de producteurs et d'un système de partage de l'information d'agriculteur-à-agriculteur.

L'USAID a également financé le Projet d'appui à la gestion de l'environnement (PAGE) pour aborder les politiques environnementales, la législation et les contraintes et opportunités institutionnelles dans l'évaluation de l'impact environnemental, la pérennisation financière, le suivi écologique, la gouvernance forestière et la communication.

Le PNAE de Madagascar et des investissements connexes ont permis d'obtenir des résultats impressionnants, notamment :

- ♦ Une formation sur les droits forestiers au niveau communautaire qui a incité les communautés à mobiliser des soutiens pour la gestion forestière à base communautaire et des activités connexes de GRN et de développement rural. La formation et les communications ont utilisé des spectacles de marionnettes, des présentations théâtrales et des synthèses en langue locale des principales politiques et principes législatifs. Le nombre des communautés et associations ayant reçu une formation relative aux droits est passé de 50 en 1999 à plus de 400 en 2002.
- ♦ L'établissement d'associations d'agriculteurs—elles sont le point central des activités de vulgarisation, de la mobilisation du crédit, de l'accès amélioré aux marchés et de la formation à l'appui de la diversification et de l'intensification des cultures—pour étendre l'approche de systèmes de culture. Il existe aujourd'hui plus de 600 associations qui comptent au total plus de 16 000 membres (voir Figure 3).
- ♦ L'entretien des routes d'accès rurales et l'assurance du fonctionnement continu des liaisons ferroviaires d'une importance cruciale.

L'effet net a été la fourniture d'une gamme d'options pour la création de revenus et d'opportunités économiques qui n'étaient pas liées au maintien de la culture sur brûlis dans les zones forestières en diminution. Le terrain est maintenant prêt pour une expansion importante des petites et moyennes entreprises forestières, sur la base d'une production durable de divers produits issus de zones de gestion forestière communautaire.

Figure 2 : Richesse—Augmentations des revenus des agriculteurs

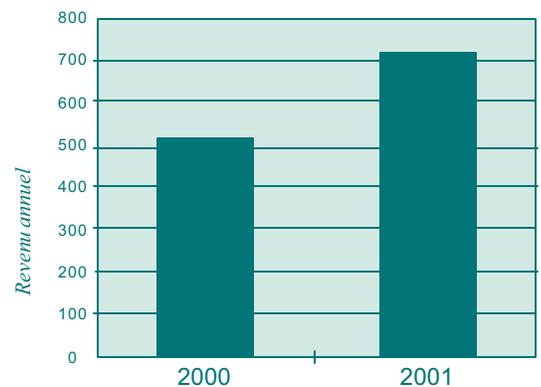
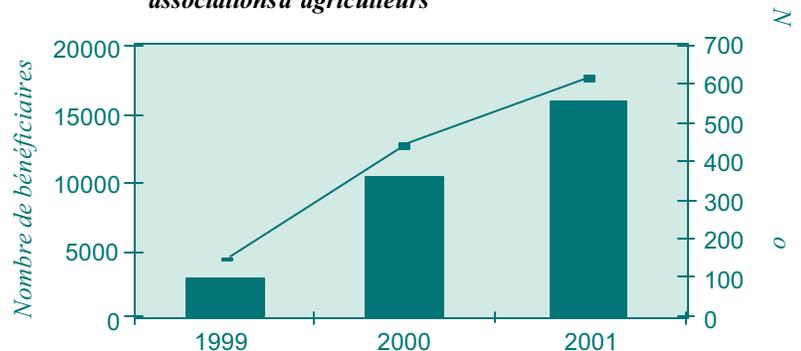


Figure 3 : Pouvoir—Croissance du nombre des associations d'agriculteurs



Pouvoir

Gouvernance



Les réformes de gouvernance en rapport avec la gestion des ressources naturelles déferlent sur une grande partie de l'Afrique. Ces réformes ont des implications profondes quant aux individus et aux institutions qui seront habilités à décider de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles.

La gestion environnementale est politique. L'accès aux ressources et la répartition de leurs bénéfices sont

souvent des questions très politiques et sujettes à conflits. Le sous-développement, la dégradation de l'environnement, la pauvreté et la famine résultent davantage de décisions et de systèmes, souvent de nature politique, relatifs à la répartition de la richesse des ressources et des droits pertinents des citoyens, que d'un manque de richesses naturelles. La mauvaise gestion de ces ressources peut contribuer à des conflits et à la

Pouvoir : Principes et recommandations d'action

1 Renforcer les droits de procédure des populations locales

Promouvoir une compréhension des droits de procédure et l'accès à ces droits

Veiller à ce que les droits comportent l'accès à l'information, à la prise de décisions et aux recours en matière d'environnement

Garantir les droits d'association, de parole, de mouvement et d'accès aux institutions de l'État

Renforcer la législation environnementale

2 Améliorer la représentation rurale et amplifier les voix des populations rurales dans les décisions d'ordre public qui affectent l'existence et le bien-être de ces populations.

Créer et renforcer des organisations indépendantes qui représentent les avis du monde rural

Contribuer aux performances des responsables et des institutions de l'État avec une représentation rurale

3 Attribuer les pouvoirs et les fonctions en matière d'environnement aux institutions les mieux placées pour les exercer

Encourager un débat national intégral pour guider la restructuration de la gouvernance des ressources naturelles

Faire évoluer le rôle d'ordre et de contrôle des autorités locales vers un rôle de soutien technique et de surveillance légale

4 Transférer les pouvoirs en matière d'environnement aux autorités qui représentent les populations locales et sont responsables envers celle-ci

Transférer les décisions discrétionnaires avant les obligations

Effectuer les transferts sous forme de droits garantis

Transférer les pouvoirs sans attendre que les capacités aient été démontrées

5 Étudier une approche de normes environnementales minimales

6 Encourager des automatismes régulateurs, des approches pluralistes et la gestion des conflits

Créer ou modifier des forums pour débattre de la GRN

Reconnaître que les conflits de GRN peuvent présenter des opportunités d'apprentissage et faciliter la gestion des conflits

Promouvoir des approches sociales qui ne nécessitent pas un consensus et aider à identifier les perdants et les problèmes

corruption et elle peut les exacerber. La bonne gouvernance est indispensable à la gestion des ressources naturelles et à la promotion d'une croissance économique réussie en Afrique.

La gouvernance environnementale s'inscrit dans le droit fil des préoccupations plus vastes de la gouvernance. La bonne gouvernance, de façon générale, est nécessaire au développement au sens large. Une

meilleure gouvernance des ressources naturelles n'est qu'un élément de cette équation—même s'il s'agit d'un élément important. Ce chapitre porte non seulement sur les aspects plus généraux de la gouvernance mais aussi sur les aspects qui affectent plus directement la GRN. Six principes aident à organiser les recommandations d'action spécifiques :

La bonne gouvernance s'est avérée indispensable pour la gestion des ressources naturelles et la promotion de la croissance économique.

1 Renforcer les droits de procédure des populations rurales en rapport avec l'environnement

Un développement positif au cours des dix dernières années a été l'octroi aux citoyens de droits environnementaux importants par la plupart des nouvelles constitutions et des nouveaux statuts nationaux en matière de gestion de l'environnement en Afrique, souvent avec l'appui d'accords multilatéraux dans le domaine environnemental. La plupart des constitutions imposent aussi aux citoyens le devoir de protéger l'environnement et de gérer avec sagesse les ressources naturelles.

Pour exercer ces droits environnementaux—en particulier les droits de propriété sur les terres et les ressources naturelles—et pour s'acquitter des obligations constitutionnelles de sauvegarder l'environnement, les citoyens et leurs associations doivent avoir des garanties réelles pour certaines libertés civiles et droits de procédure. Par exemple, les citoyens doivent pouvoir obtenir des comptes des in-

dividus et des institutions ayant des droits, des rôles et des responsabilités dans le domaine de l'environnement, et en fait de tous les utilisateurs des ressources—grands ou petits, publics et privés—pour ce qui est de leurs décisions et leurs actions.

Promouvoir une compréhension et un accès aux droits constitutionnels, législatifs et réglementaires ainsi que des droits de procédure en rapport avec l'environnement, et promouvoir l'accès à ces droits.

De nombreux pays, dont le Mali et le Mozambique, ont fait d'importants efforts pour traduire et diffuser une législation appropriée en matière de GRN afin de la rendre plus compréhensible et plus accessible aux populations locales. Certains pays, comme Madagascar, ont organisé des programmes de formation non seulement pour informer les populations mais aussi pour leur permettre d'exercer ces droits.



Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992

Principe 10 : La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

La vigilance des citoyens permet d'identifier les problèmes environnementaux et d'y faire face rapidement, et elle complète les activités de l'État en matière d'inspection et d'application des lois.

Veiller à ce que les droits comportent, mais sans s'y limiter, trois droits de procédure : l'accès à l'information, les processus de prise de décisions et le recours pour les questions environnementales.

Un accès approprié à l'information rend le public plus sensible aux questions environnementales et renforce sa capacité à proposer des options de politiques. La vigilance des citoyens permet d'identifier les problèmes environnementaux et d'y faire face rapidement, et elle complète les activités de l'État en matière d'inspection et d'application des lois. En participant aux processus de revue administrative et en ayant recours aux tribunaux, les citoyens peuvent aussi encourager le respect des lois nationales et assurer une distribution équitable des biens environnementaux et des compensations (ainsi que des coûts) pour les préjudices environnementaux.

Garantir les droits d'association, de parole et de mouvement dans le domaine de l'environnement et l'accès aux institutions de l'État ayant des rôles et des responsabilités en rapport avec l'environnement dans ce domaine.

Les institutions étatiques ayant des rôles en matière de GRN sont notamment le gouvernement, les instances

parlementaires, l'agence nationale chargée de l'environnement et les collectivités locales. Parmi les exemples de libertés importantes figurent le droit de soumettre des pétitions, de proposer des lois à titre privé, de témoigner (notamment dans le cadre d'audiences parlementaires), d'assister aux séances parlementaires et d'avoir accès à la bibliothèque et aux documents du parlement. Ces droits sont énoncés généralement dans les règles de procédures parlementaires plutôt que dans la législation nationale. L'importance des droits d'association pour les groupes de GRN et leur capacité à être légalement reconnus sont illustrées dans les encadrés relatifs à la Namibie, à Madagascar et au Mali (voir pages 15, 26 et 36).

Renforcer la législation environnementale sur les droits de procédure, notamment les réglementations d'accompagnement, l'abrogation des dispositions contradictoires ; suppression d'échappatoires telles que les clauses de reprise.

Le texte de la législation devrait clarifier les points particuliers et limiter la discrétion dont dispose l'administration ainsi que les décisions arbitraires des responsables qui ne sont pas conformes à l'esprit d'une bonne gestion environnementale.

En Namibie, la législation sur la gestion de la faune a été suivie de règlements d'accompagnement clairs qui ont facilité la formation de zones de protection de la nature—des organisations à base communautaire ayant des responsabilités pour la gestion de la faune (voir page 15).

2

Améliorer la représentation rurale, faciliter le développement organisationnel et amplifier les voix des populations rurales dans les décisions de l'État qui affectent leur existence et leur bien-être

Les décisions du gouvernement central doivent être prises avec la participation des populations locales et la reconnaissance par l'État des besoins de ces populations. Les tendances récentes en ce sens doivent être renforcées. La politique nationale et les actions des pouvoirs publics tiennent de plus en plus compte des vues environnementales de la majorité rurale en matière de ressources naturelles en général, ou des intérêts de communautés spécifiques en particulier. Les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux questions environnementales, essayant de trouver un juste milieu entre les intérêts nationaux dans leur ensemble, les préoccupations environnementales mondiales de la communauté internationale, les intérêts privés de puissants groupes d'intérêt et les préoccupations des populations rurales. Cet exercice d'équilibrage n'est pas facile mais les encadrés relatifs à la Namibie, à Madagascar et au Mali (voir pages 15, 26, 36) décrivent des situations dans lesquelles les intérêts des populations rurales et—compte tenu du fait qu'elles sont économiquement tributaires de la nature—leurs moyens d'existence au niveau local, le bien-être humain et le bien-être social ont été intégrés à l'échelon national.

Les réformes qui appuient la libéralisation politique et la démocratisation dans certains pays ont commencé à déléguer des responsabilités et des pouvoirs sur les ressources naturelles à leurs responsables locaux pour leur permettre de répondre convenablement aux besoins des populations rurales. En général, les collectivités locales n'ont pas l'autonomie nécessaire pour rendre des comptes à leurs administrés. Il est donc essentiel d'amplifier les voix de la majorité rurale dans les décisions publiques qui affectent la vie et le bien-

être des populations des campagnes, tout en améliorant la représentation de ces populations au sein du gouvernement central.

Créer et renforcer des organisations de la société civile indépendantes qui représentent les vues et les positions du monde rural.

De nombreux pays africains ont enregistré une explosion virtuelle du nombre des ONG locales et des organisations de la société civile. Bien que certaines de ces organisations soient faibles et que leur mandat ne soit pas toujours clair, beaucoup d'entre elles ont un rôle régulateur et des fonctions de surveillance et de développement. Les organisations de la société civile aident à formuler les politiques et la législation environnementales dans un certain nombre de pays, par exemple en Ouganda et au Mali, et elles exercent des fonctions de plaidoyer et de lobbying pour le compte des populations rurales. Les fédérations, telles que BOCOBONET et CORN sont particulièrement utiles.

Contribuer aux performances des responsables et des institutions de l'État avec des responsabilités de représentation locale.

Parmi les trois branches de l'État central, le pouvoir législatif (principalement les parlements en Afrique) sert de pont principal entre les citoyens et l'État. Les parlementaires sont bien placés pour représenter les intérêts de leurs électeurs dans la prise de décisions publiques. Ils peuvent notamment modifier les lois électorales pour renforcer les liens entre les législateurs et les électeurs, mettre davantage de distance entre les hommes politiques et leurs partis et mieux protéger le parlement des pressions politiques de l'exécutif.

Les décisions du gouvernement central doivent être prises avec la participation des populations locales et la reconnaissance par l'État des besoins de ces populations.

3 Attribuer les pouvoirs et les fonctions en matière d'environnement aux institutions les mieux placées pour les exercer

Récemment, des appels forts ont été lancés pour une redistribution des pouvoirs entre les divers échelons des hiérarchies politico-administratives de l'État et entre les acteurs publics et les acteurs privés. Les décisions susceptibles d'être prises par les citoyens, sans aucune réglementation, devraient être attribuées au domaine des droits des citoyens. Les décisions susceptibles d'être prises par des collectivités locales représentatives ou par des acteurs autres que des collectivités locales, sans compromettre le bien-être social et écologique, devraient être maintenues à ce niveau.

Perspectives actuelles

Au cours des dix dernières années environ, plusieurs pays d'Afrique ont adopté des lois établissant ou renforçant des agences de protection de l'environnement au niveau national, par exemple les *National Environment Management Authorities* au Kenya et en Ouganda et l'*Environmental Protection Agency* au Ghana. Dans de nombreux cas, on a attribué à ces organismes des mandats et des pouvoirs pour qu'ils exécutent des tâches considérées comme pertinentes pour une agence centrale. Par exemple, nombre de ces organismes ont été chargés d'élaborer la législation en matière de gestion de l'environnement, notamment :

- ♦ La réglementation relative à l'évaluation de l'impact environnemental
- ♦ La formulation de normes environnementales minimales et la prise en compte des suggestions locales lors de l'établissement de normes pour que celles-ci soient adaptées aux contextes locaux
- ♦ La réglementation de l'utilisation des ressources naturelles publiques et privées
- ♦ La direction des efforts nationaux à l'appui de questions environnementales mondiales
- ♦ La coordination et l'appui-conseil sur les questions environnementales aux ministères sectoriels, aux organismes régionaux et aux autorités locales

Chose tout aussi importante, ces organismes n'ont pas de rôles ou de pouvoirs de mise en œuvre ou de prestation de services pour une utilisation directe des ressources naturelles à des fins commerciales (telles que l'exploitation forestière par l'État), comme par le passé pour de nombreux ministères de l'environnement au niveau central, et comme c'est parfois encore le cas aujourd'hui dans certains pays.

Encourager un débat national intégral sur une répartition judicieuse des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernance afin de mener à bien la restructuration de la gouvernance des ressources naturelles.

Il faut des principes pour guider le choix et la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de l'État et entre les sphères publique et privée concernant tous les pouvoirs sur les ressources naturelles. Ces pouvoirs comportent l'exécutif (prise de décisions, mise en œuvre et application), le législatif (formulation de lois) et le judiciaire (règlement des conflits et recours). Cette tâche ayant un caractère hautement politique exige un débat intégral au niveau national dans un environnement propice permettant aux voix du monde rural ainsi qu'à d'autres voix d'avoir une incidence sur les décisions. La participation ou l'implication de délégués élus peut ralentir le processus de formulation et de mise en œuvre de politiques en matière de conservation ou d'utilisation viable. Cela peut toutefois constituer aussi la meilleure stratégie possible pour institutionnaliser la participation et pour créer un processus de gestion durable.

De nombreux pouvoirs et décisions devraient se situer au niveau de l'État central. Il s'agit notamment de la création d'un environnement juridique propice et de la formulation ainsi que de la mise en œuvre de politiques nationales en matière de politique étrangère, de défense, de politique monétaire, et de normes pour la santé, l'éducation, le bien-être social, la réduction de la pauvreté et l'environnement.

Pour le secteur environnemental, ces pouvoirs incluraient notamment l'établissement d'un cadre

juridique large dans lequel le public peut demander des comptes aux organes de décision nationaux, établir des priorités nationales, formuler des normes environnementales minimales et assurer la mise en œuvre et l'application de ces lois.

Tandis que les pouvoirs sont transférés aux autorités locales et que des normes environnementales minimales sont élaborées, faire évoluer en même temps le rôle d'ordre et de contrôle des autorités de l'État central vers un rôle soutien technique et de surveillance légale.

4 Transférer les pouvoirs en matière d'environnement aux autorités qui représentent les populations locales et qui sont responsables envers celles-ci

De nombreux experts et gestionnaires en matière de ressources naturelles ont recommandé la décentralisation afin de rendre la gestion plus efficace et de garantir davantage d'équité et de justice aux populations locales. Toute décentralisation efficace exige d'importants transferts de pouvoirs et des institutions locales responsables et représentatives. Les pouvoirs sur les ressources naturelles que les gouvernements au niveau central et les ministères de l'environnement ont attribué à des autorités locales sont souvent limités et hautement contrôlés par une surveillance et des obligations très lourdes en ce qui concerne la planification de la gestion. Il se peut aussi que les institutions et les autorités locales qui reçoivent ces pouvoirs ne soient pas responsables en aval vis-à-vis des populations locales.

Plutôt que de concevoir et de mettre en œuvre des projets qui assurent directement une application des lois relatives à l'utilisation des ressources, ainsi qu'une surveillance, le rôle des organismes centraux devrait être de veiller à ce que les populations locales aient accès à des compétences et à une information appropriées et que les autorités locales et les institutions décentralisées agissent conformément aux directives et aux normes énoncées dans les lois.

Pour que les avantages de la participation puissent se concrétiser, il est essentiel que la décentralisation attribue des pouvoirs discrétionnaires significatifs à des autorités représentatives responsables au niveau local. Pour cela, il faut établir l'infrastructure institutionnelle nécessaire—habiliter des autorités locales représentatives—sur l'ensemble du territoire national. S'il n'existe pas d'autres mécanismes de responsabilité, des instances élues sont préférables à des institutions désignées, auto-choisies (ONG ou organismes privés) ou héréditaires (coutumières).

Transférer les décisions discrétionnaires avant les obligations.

L'une des priorités ainsi qu'une caractéristique typique de la décentralisation est la création d'un « domaine » de discrétion locale dans la prise de décisions. Si on accorde

Il faut des principes pour guider le choix et la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de l'État et entre les sphères publique et privée concernant tous les pouvoirs sur les ressources naturelles.

Il est essentiel que la décentralisation attribue des pouvoirs discrétionnaires significatifs à des autorités représentatives et responsables au niveau local.

une autonomie ou des pouvoirs discrétionnaires au niveau local, il est vraisemblable que les autorités locales seront respectées, considérées comme légitimes sur la scène locale, et qu'elles serviront de filière de communication et d'action autour desquelles la société civile peut se mettre en place.

Effectuer les transferts sous forme de droits garantis, et non de privilèges qui peuvent ensuite être retirés.

Le niveau de garantie du transfert contribuera à déterminer le niveau d'indépendance dont disposent les autorités locales dans l'exercice de leurs attributions. Il indique également si les pouvoirs publics veulent

réellement créer le domaine de pouvoirs discrétionnaires qui est crucial pour une décentralisation réussie.

Transférer les pouvoirs sans attendre que les capacités aient été démontrées.

Les États centralisés sont souvent réticents à déléguer des pouvoirs avant que les capacités techniques et de gestion n'aient été démontrées. Les autorités locales toutefois ont besoin de pouvoirs pour acquérir l'expérience nécessaire au renforcement des capacités. En outre, de nombreuses décisions locales concernant les ressources naturelles n'exigent pas de compétences particulières.

5 Étudier une approche de normes environnementales minimales

Des normes environnementales minimales permettent de développer l'innovation, l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités au niveau local.

Cette approche peut servir d'alternative à la tendance actuelle à la microgestion par des règles et des plans élaborés et détaillés. Les conditionnalités, les processus d'approbation autoritaires et une surveillance excessive représentent des « reprises », minimisent les transferts et limitent les pouvoirs discrétionnaires, notamment sur la nature. Par exemple, les plans de gestion sont habituellement trop complexes, restrictifs et/ou prescriptifs et ils exigent des approbations par l'État de nature lourde et à plusieurs niveaux. Ces exigences de planification trop complexes rendent difficile, voire impossible, toute utilisation ou gestion

indépendante des ressources naturelles par les communautés locales.

Une approche alternative plus efficace consiste à fixer des normes minimales, à spécifier des buts, à fixer des objectifs et à établir des restrictions et des directives pour l'utilisation et la gestion dans le domaine de l'environnement. Tout organisme d'État, institution privée ou individu qui fonctionne dans ces paramètres et atteint les buts/objectifs fixés n'a pas besoin de l'approbation des pouvoirs publics ou d'un plan de gestion pour utiliser ou gérer des ressources. Cette méthode permet de développer l'innovation, l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités au niveau local.

6

Promouvoir des plates-formes qui encouragent les automatismes régulateurs, des approches pluralistes et la gestion des conflits

L'impossibilité de gérer les ressources naturelles de façon efficace et équitable contribue à des conflits—aux niveaux régional, national et local. S'attaquer aux aspects richesse et pouvoir des ressources naturelles peut atténuer certains de ces conflits. Bien des conflits parmi les plus étendus et les plus violents que connaît l'Afrique portent sur des ressources naturelles ou sont alimentés par elles. De nombreux conflits d'une moindre ampleur sont aussi liés à des ressources naturelles. Les processus de démocratisation et de décentralisation qui sont en cours ont rendu le pluralisme des zones locales plus apparent et plus concret ; certains groupes autonomes et indépendants, ayant des valeurs, des perceptions et des objectifs fondamentalement différents, exigent un rôle dans la prise de décisions afférentes à la gestion des ressources naturelles.

C'est une évolution positive étant donné qu'elle encourage un système de plus en plus solide d'automatismes régulateurs. Ces automatismes peuvent réduire les abus et les erreurs, et servir de « gyroscope » permettant à la GRN de maintenir le cap. Les pouvoirs publics ne peuvent plus contrôler entièrement ce phénomène. Il y a toutefois le risque que ce pluralisme devienne parfois tellement conflictuel et qu'il exige tellement de temps et de ressources que les décisions et les actions de GRN sont retardées ou sont prises d'une manière qui est loin d'être optimale. Il est essentiel de trouver des moyens d'influer sur ces processus de manière positive.

Créer ou modifier les forums existants à tous les échelons, en particulier au niveau local où les divers acteurs peuvent se réunir et débattre de questions relatives à la gestion des ressources naturelles.

Plusieurs pays s'efforcent de former des plates-formes au niveau local pour que les diverses parties

concernées par certaines ressources puissent se réunir et débattre de leurs besoins, de leur vision et de leurs objectifs. Dans de nombreuses situations qui portent sur des biens communs, il est évident que la communication est essentielle pour une meilleure gestion et pour maîtriser les profiteurs. L'organisation de tels forums est une étape importante vers une meilleure gestion.

Reconnaître que les ressources naturelles peuvent donner lieu à des différends et que les conflits peuvent présenter des opportunités d'apprentissage. Faciliter le processus et les mécanismes de gestion de conflits.

Différents groupes ne seront vraisemblablement pas d'accord sur des questions de fond telles que la gestion des ressources naturelles. Ce désaccord, s'il est géré correctement et ouvertement, présente des possibilités d'apprentissage dans lesquelles des points de vue divers enrichissent le débat et permettent de dégager de nouvelles idées. Le soutien aux processus informels de gestion des conflits peut aider à désamorcer des conflits et à maximiser les enseignements qu'on peut en retirer.

Promouvoir des approches sociales qui ne nécessitent pas un consensus et aider à identifier les perdants et les problèmes.

Les approches consensuelles de la gestion des ressources naturelles sont intuitivement attrayantes mais elles présentent des obstacles majeurs. Le consensus est positif lorsqu'il est donné librement et qu'il est judicieux, mais il en est rarement ainsi. En outre, le consensus, même s'il est atteint, entrave la créativité et les efforts productifs. Il faut d'autres approches qui respectent la pluralité, reconnaissent les dissonances ou les conflits larvés et respectent l'autonomie des autres.

Ces automatismes peuvent réduire les abus et les erreurs, et servir de « gyroscope » permettant à la GRN de maintenir le cap.

Nature, richesse et pouvoir au Mali

Les paysans de la région de la Haute Vallée du Niger au Mali, malgré de bonnes possibilités agricoles, pratiquent traditionnellement une agriculture de subsistance complétée par un peu d'élevage et des activités forestières. Au fil des années, l'agriculture extensive empiétait de plus en plus sur le couvert forestier et les zones forestières diminuaient progressivement. La dégradation des terres devenait aussi un problème étant donné que les investissements dans l'élevage n'étaient pas très productifs dans l'optique des agriculteurs.

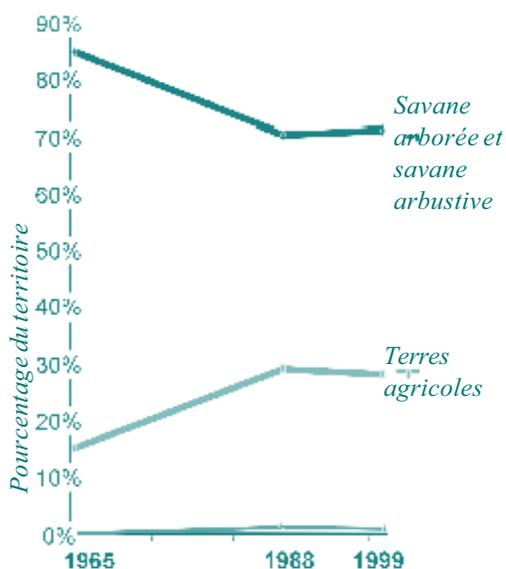
Vers la fin des années 1970, pour encourager le développement rural dans la région, le gouvernement malien a initié l'Opération Haute Vallée (OHVN), une entreprise publique chargée du développement agricole et de la vulgarisation dans cette zone. Le soutien de l'USAID a également commencé à peu près à la même époque. Initialement, le projet a suivi une approche assez centralisée et l'État dominait la fourniture d'intrants, la commercialisation, les prix, la vulgarisation et toute une gamme d'autres fonctions. Toutefois, au cours des vingt dernières années, l'organisation et l'environnement ont changé. Depuis 1990 en particulier, les prix ont été libérés, les pouvoirs publics ont cédé nombre de leurs fonctions au secteur privé (notamment la fourniture d'intrants et la commercialisation), des organisations locales fortes ont été formées et de nouvelles techniques ont été introduites. Le programme a donné des résultats : aujourd'hui, malgré l'accroissement de la population, de nombreux agriculteurs ont considérablement accru le rendement de leurs cultures, stabilisé la production et diversifié les activités économiques des ménages. La majorité des communautés semblent avoir réduit ou même inversé la perte du couvert forestier, tout en améliorant leur bien-être de façon générale.

Malgré l'existence d'un large éventail de politiques et autres réformes, un élément déterminant des progrès obtenus dans la région a été la création d'associations villageoises (AV) qui sont axées sur le commerce et qui sont bien dirigées. Les organisations rurales bien gérées et contrôlées au niveau local créent des économies d'échelle et contribuent à des rendements économiques plus élevés pour les pauvres des zones rurales. Par exemple, ces groupes ont pu avoir accès à des crédits commerciaux, obtenir des prix intéressants, réduire les coûts de la commercialisation et des intrants et faciliter le travail de vulgarisation. Les groupes se sont également impliqués dans la gestion des ressources naturelles—they ont adopté des techniques de conservation et ils maîtrisent les profiteurs. Cela leur a donné davantage de pouvoir et de responsabilité sur les ressources naturelles locales.

Une étude récente de sept communautés bénéficiant du soutien de l'OHVN, de même que des données et des informations issues de deux enquêtes précédentes (USGS et OHVN), ont révélé que les progrès enregistrés par le projet découlaient d'une synergie de plusieurs programmes, plutôt que d'une seule activité ou réforme. Ces travaux ont montré que les programmes de l'OHVN avaient : (a) augmenté les activités créatrices de revenus et étendu les marchés des communautés ; (b) diffusé des technologies améliorées, d'un coût abordable, qui augmentent la productivité ; et (c) augmenté le nombre d'agriculteurs sachant lire et compter et ayant les compétences en gestion nécessaires pour se livrer à des activités commerciales, tant individuellement que dans le cadre d'associations. Les impacts peuvent être synthétisés comme suit :

- ♦ Les agriculteurs de la zone commencent à traiter l'agriculture comme une activité commerciale—en investissant et en diversifiant. La formation en

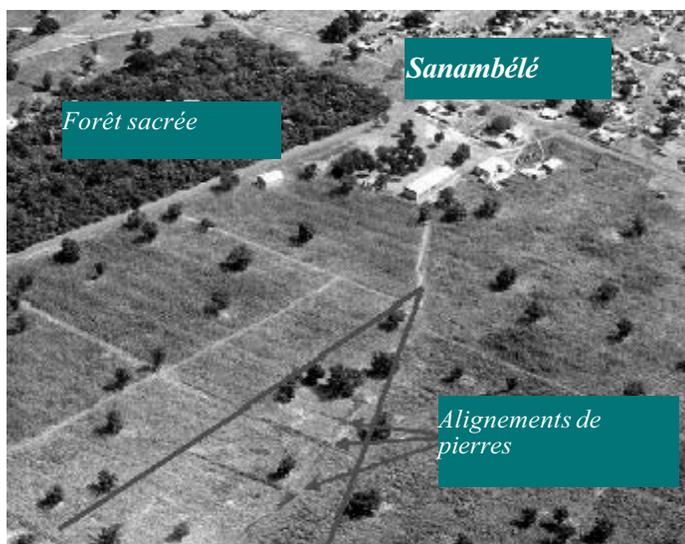
Figure 1 : Nature—Évolution du couvert forestier et agricole de 1965 à 1999 : Village de Sanambélé



gestion par la *Cooperative League of the USA* (CLUSA) a aidé de nombreuses communautés à former des AV. Ayant à la fois un statut juridique et des compétences commerciales, les AV ont réussi à obtenir des prêts de banques commerciales et à les rembourser, infirmant la notion que les pauvres sont de mauvais partenaires commerciaux.

- ♦ Les réformes de politiques ont accru les incitations à investir à la fois dans les terres agricoles et dans les terrains forestiers. Les agriculteurs ont intensifié leurs activités en adoptant une ou plusieurs pratiques de GRN élaborées par le programme. En douze ans environ, le nombre de producteurs investissant dans des alignements de pierres (voir photo), des brise-vent, la production de compost, les rotations, l'agroforesterie, les parcs d'animaux, etc., est passé de 2 000 à plus de 33 000. Plusieurs parmi ces producteurs ont accru leurs rendements (pour beaucoup, de plus 50 pour cent ou même davantage) et environ 17 pour cent ont remis en état des terrains dégradés qu'ils peuvent maintenant exploiter. La diminution de l'érosion des sols et l'augmentation de la matière organique des sols ont permis une utilisation plus efficace des engrais, ce qui a réduit les coûts de ces produits ainsi que les risques. L'intensification de l'agriculture basée sur la GRN a également atténué les pressions s'exerçant sur les terres forestières communautaires et sur les services qu'elles procurent du point de vue environnemental.
- ♦ Le développement d'organisations a aidé les populations rurales à faire entendre leurs voix et à obtenir des droits et des services. Les communautés ont acquis expérience et confiance dans la négociation, les transactions commerciales et pour traiter d'égal à égal (citoyens actifs et non sujets passifs) avec des étrangers et des services de l'État. Bien qu'initialement axées sur l'agriculture, les AV ont également appliqué ces compétences dans d'autres domaines. Le savoir-faire et les capacités institutionnelles les ont aidées à protéger les forêts de manière délibérée. Une douzaine de communautés ayant reçu une formation de l'OHVN ont négocié des accords avec le service forestier pour que celui-ci ne délivre plus de permis aux exploitants commerciaux pour des coupes sur des terres communautaires (une pratique courante par le passé). En échange de cela, les communautés ont convenu de mettre en œuvre des plans de gestion limitant l'abattage d'arbres vivants. Certaines communautés ont aussi organisé des patrouilles périodiques dans les forêts pour limiter au maximum les coupes non autorisées.

Figure 2 : Vue aérienne d'une partie des terres villageoises de Sanambélé



Une récente étude de l'USGS portant sur neuf communautés appuyées par l'OHVN a évalué des changements enregistrés dans l'utilisation des terres. Les neuf communautés semblaient avoir perdu une bonne partie de leur couvert forestier entre 1965 et 1988, ce qui correspondait à l'augmentation des superficies consacrées à l'agriculture. Depuis 1988 toutefois, le rythme des pertes s'est ralenti dans huit des neuf communautés et le couvert forestier a même augmenté dans deux communautés de 1988 à 1999, malgré une augmentation de la population. Bien qu'il y ait de nombreuses raisons à ces tendances, il semble que l'agriculture améliorée et l'existence d'organisations locales plus solides auraient joué un rôle majeur. Ces tendances montrent que les populations rurales, si on leur en donne la possibilité, gèrent de manière prudente et équilibrée le paysage rural. La Figure 1 montre sous forme de graphique la relation entre l'agriculture et les superficies forestières dans une communauté typique de l'OHVN. Il conviendrait de noter que 70 pour cent des terres villageoises au total se situent toujours dans des types de forêts—une ressource importante pour les populations locales.

Un regard vers l'avenir



Hormis quelques exceptions majeures, plus la démocratie est forte, mieux cela vaut pour la gestion de l'environnement.

La gestion des ressources naturelles est un angle d'attaque unique pour le développement économique et politique de l'Afrique rurale.

Au cours des vingt dernières années, des transitions considérables ont eu lieu en Afrique—en ce qui concerne les aspirations sociales, la mobilité, les communications, l'effondrement des systèmes de pouvoirs traditionnels, le rôle de l'État, les rôles des jeunes et des femmes, les options économiques et technologiques, les nouvelles idées et les nouvelles formes d'organisation politique. En termes de gouvernance, l'ampleur et le rythme des changements ont créé des ambiguïtés considérables qui sont devenues soit des obstacles soit des catalyseurs pour l'investissement, la croissance économique et la gestion améliorée des ressources. Il est vraisemblable que les changements seront encore plus rapides, plus profonds et plus généralisés au cours des vingt prochaines années.

Le devenir des ressources naturelles de l'Afrique ne peut être dissocié du contexte plus large des défis économiques et de développement que doivent relever les Africains. Les stratégies réussies de gestion des ressources agricoles doivent prendre en compte et exploiter la dynamique économique plus large qui façonne l'existence et les choix des Africains.

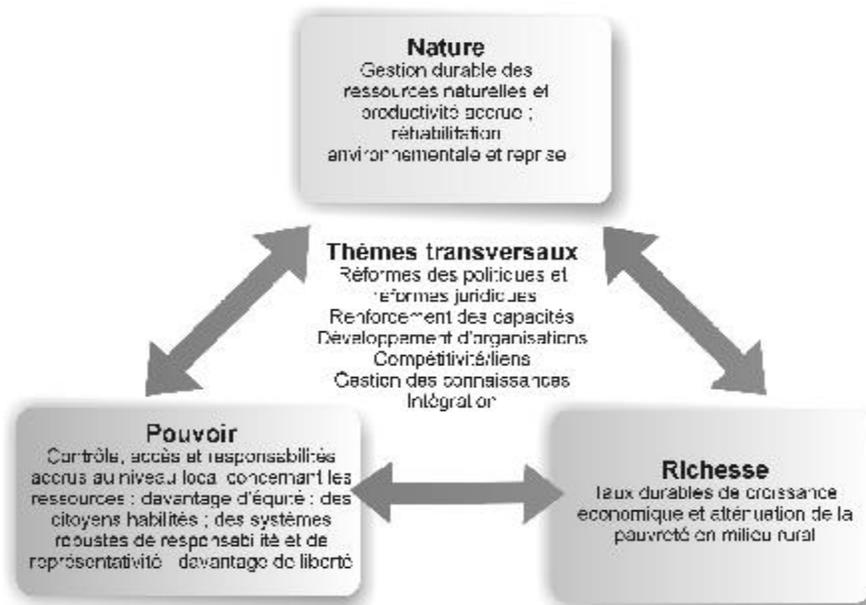
La gestion environnementale est de plus en plus liée au développement national, à l'équité sociale et à la gouvernance. La relation entre la gouvernance et l'environnement est complexe. Toutefois, hormis

quelques exceptions majeures, plus la démocratie est forte, mieux cela vaut pour la gestion de l'environnement. Bien que cette relation dépende manifestement de toute une gamme de facteurs, les principes démocratiques, tels que la transparence, la participation et la responsabilité, sont fondamentaux pour une gestion saine de l'environnement et des ressources naturelles. Pour une gestion environnementale efficace, pour le développement économique et pour le bien-être social en Afrique, investir dans la démocratie et la bonne gouvernance est une stratégie judicieuse.

La mise en route du développement rural est une tâche complexe et considérable. Il est important toutefois d'accepter la complexité et d'éviter des solutions à « taille unique ». Aucune approche à elle seule—que ce soit l'agriculture axée sur l'exportation, la GRN à base communautaire, l'écotourisme, les « entreprises de biodiversité » ou autre approche—n'est une solution à tout. Bien que la gestion des ressources naturelles ait été considérée dans un vaste contexte de développement et qu'elle ne puisse résoudre tous les problèmes, c'est un angle d'attaque unique pour le développement économique et politique de l'Afrique rurale.

Le cadre de la GRN met en évidence un certain nombre de thèmes qui sont communs à la nature, à la richesse et au pouvoir, notamment :

Aller de l'avant— Résultats et thèmes transversaux



- **La gestion des connaissances.** L'information et les connaissances transparentes et de qualité sont nécessaires à de bonnes décisions et à des bons résultats sur le plan économique et en matière de gouvernance et d'environnement.
- **Le renforcement des capacités.** Le renforcement des capacités—investir dans les ressources humaines—est crucial pour la gestion des ressources naturelles. Les capacités doivent être renforcées dans les domaines de l'environnement, de l'économie (compétences en commercialisation, etc.) et de la gouvernance (droits, gestion des organisations, etc.).
- **Le développement et les dispositions en rapport avec les organisations.** Des organisations doivent être créées et renforcées à de nombreux niveaux mais surtout au niveau rural. Les organisations techniques, économiques et de gestion sont indispensables. Il est important d'établir des partenariats et des coalitions.
- **La compétitivité et les efficacités.** Dans les domaines technique, économique et de la gouvernance, le besoin de davantage d'efficacité et de compétitivité est de plus en plus évident.
- **Les réformes des politiques et les réformes juridiques.** Les pays africains ont entrepris de nombreuses réformes juridiques et politiques positives. Toutefois, que ce soit dans le domaine des ressources, de l'économie ou de la gouvernance, l'ordre du jour des réformes est souvent inachevé et son application nécessite un effort soutenu.
- **L'intégration.** Les politiques et la législation dans différents secteurs sont parfois contradictoires et confuses, ce qui peut limiter l'investissement dans le domaine de la GRN. Il faut qu'il y ait une coordination entre les divers secteurs et une intégration des dimensions nature, richesse et pouvoir de la GRN. Les « meilleurs paris » énoncées ici représentent un ensemble ; les efforts se concentrant sur une seule action ou dimension sont vraisemblablement voués

L'avènement d'une renaissance africaine dépendra des choix et des actions des Africains. Les politiques et les décisions requises sont à leur portée de main.

Cette expérience a donné naissance à une série de **principes**—résumés ci-dessous et présentés dans cette plaquette comme des **démarches d'action**—qui peuvent servir de *guide* pour les investissements en Afrique rurale. Les trois études de cas présentées—Namibie, Madagascar et Mali—illustrent l'efficacité de l'intégration de ces trois dimensions et les divers principes et actions recommandés pour chaque dimension. L'avènement d'une renaissance africaine dépendra des choix et des actions des Africains. Les politiques et les décisions requises sont à leur portée de main. NRP n'est qu'un énoncé liminaire pour un dialogue sur l'Afrique rurale qui se déroulera au cours des prochaines années avec les partenaires africains dans le cadre du

Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le but recherché est de susciter un débat et de dégager une vision intégrée du développement rural et des « meilleurs paris » que peuvent faire les décideurs et les gouvernants. Nature, Richesse et Pouvoir constitue un cadre souple pour examiner la relation entre : (a) la gestion saine des ressources naturelles ; (b) la croissance économique et l'atténuation de la pauvreté ; et (c) l'habilitation et l'affranchissement. Savoir ce qui a marché dans le *passé*, n'est toutefois qu'une première étape. Pour avoir un impact significatif, le dialogue devra rechercher les moyens de rendre les programmes et les investissements *futurs* en Afrique plus efficaces et plus efficients.



L'Afrique vue de l'espace